

**Издавач:**  
**Уставен суд на Република Северна Македонија**

**ОДЛУКИ И ОДБРАНИ РЕШЕНИЈА НА  
УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА  
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**  
**донесени во 2020 година**

**Скопје, 2022 година**

## **РЕДАКЦИСКИ ОДБОР:**

**Добрила Кацарска**, претседател на Уставниот суд  
на Република Северна Македонија,

**Јован Јосифовски**, судија на Уставниот суд  
на Република Северна Македонија,

**Вангелина Маркудова**, судија на Уставниот суд  
на Република Северна Македонија,

**Александар Лазов**, генерален секретар на Уставниот суд  
на Република Северна Македонија,

*Главен и одговорен уредник:*

**м-р Лариса Милевска**, советник во Уставниот суд  
на Република Северна Македонија

*Компјутерска обработка:*

**м-р Лариса Милевска**, советник во Уставниот суд на  
Република Северна Македонија

*Печатница: „Винсент Графика“ од Скопје*

*Тираж: 25 примерока*

### **CIP - Каталогизација во публикација**

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски",  
Скопје 342.565.2(497.7)"2020"(094.8)

ОДЛУКИ и одбрани решенија на Уставниот суд на Република  
Северна Македонија донесени во 2020 година / [главен и одговорен  
уредник Лариса Милевска]. - Скопје : Уставен суд на Република  
Северна Македонија, 2022. - 970, [13] стр. ; 25 см

Регистар

ISBN 978-608-66845-0-1

а) Македонија -- Уставен суд -- 2020 -- Одлуки и решенија

COBISS.MK-ID 56884741

# СОДРЖИНА

## I. ОЦЕНКА НА УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ

### I.1. ОДЛУКИ СО КОИ СЕ УКИНУВААТ/ПОНИШТУВААТ ОСПОРЕНИТЕ АКТИ

#### I.1.1. Одлуки со кои укинуваат закони

1. Наплата на законска казнена камата на трошоци на постапката со извршна исправа (У.бр.94/2019 од 12.05.2020)..... 1
2. Донесување на закон без апсолутно мнозинство гласови (У.бр.115/2019 од 14.05.2020)..... 5
- Издвоено мислење* ..... 11
3. Технички преглед на возила (У.бр.123/2019 од 09.12.2020) ..... 14

#### I.1.2. Одлуки со кои укинуваат прописи и други општи акти

4. Тарифа за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите (У.бр.72/2019 од 15.01.2020)..... 19
5. Постапка за донесување на ДУП (У.бр.111/2019 од 13.11.2019)..... 27
6. Статут на Адвокатската комора (У.бр.142/2019 од 08.07.2020)..... 43
7. Правилник за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување (У.бр.34/2020 од 08.07.2020)..... 48
8. Одлука донесена врз основа на закон којшто престанал да важи (У.бр.27/2019 од 23.09.2020) ..... 54
9. Колективен договор за работниците во ЈП за стопанисување со шуми „Македонски шуми“ (У.бр.120/2019 од 23.09.2020)..... 61
10. Упатство за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници (У.бр.146/2019 од 09.12.2020)..... 66
- Издвоено мислење* ..... 75

### **I.1.3. Одлуки со кои поништуваат уредби со законска сила донесени за време на вонредна состојба**

<b>11. Определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба (У.бр.44/2020 и У.бр.50/2020 од 12.05.2020).....</b>	<b>79</b>
<b><i>Издвоено мислење</i> .....</b>	<b>103</b>
<b>12. Ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба (У.бр.49/2020 од 12.05.2020) .....</b>	<b>112</b>
<b><i>Издвоено мислење</i> .....</b>	<b>127</b>
<b>13. Уредба со законска сила за јавнообвинителските службеници, истражителите и другите вработени во Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите и за финансирање на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите за време на вонредната состојба (У.бр.45/2020 од 14.05.2020).....</b>	<b>135</b>
<b>14. Рокови во судските постапки за време на вонредна состојба и постапувањето на судовите и јавните обвинителства (У.бр.56/2020 од 03.06.2020).....</b>	<b>148</b>
<b><i>Издвоено мислење</i> .....</b>	<b>154</b>
<b>15. Примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба (У.бр.84/2020 од 24.06.2020).....</b>	<b>162</b>
<b>16. Ограничување на правото на исплата на паричните паушали и паричните надоместоци за време на вонредна состојба (У.бр.141/2020 од 24.06.2020).....</b>	<b>169</b>
<b>17. Исплата на паричен надомест за лица ангажирани со договор на дело за време на вонредна состојба (У.бр.154/2020 од 08.07.2020).....</b>	<b>184</b>
<b>18. Примена на Законот за високото образование за време на вонредна состојба (У.бр.201/2020 од 23.09.2020) .....</b>	<b>192</b>
<b>19. Примена на Законот за градежно земјиште за време на вонредна состојба (У.бр.209/2020 од 23.09.2020).....</b>	<b>202</b>
<b>20. Примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба (У.бр.217/2020 од 07.10.2020).....</b>	<b>210</b>

## **I.2. РЕШЕНИЈА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА**

### **I.2.1. Решенија за поведување на постапка за оценување на уставноста на закони**

21. Право на судска заштита на законитоста на одобрение за градење (У.бр.15/2020 од 06.11.2020)..... 220
22. Мирување на постапка (У.бр.29/2020 од 03.11.2020)..... 227
23. Овластувања на Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (У.бр.13/2020 од 03.12.2020)..... 233

### **I.2.1. Решенија за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на прописи и други општи акти**

24. Службено оценување на активниот воен и резервен персонал, за офицерите, подофицерите и војниците во резервниот состав на АРМ (У.бр.179/2020 од 16.12.2020) ..... 252
25. Одлука за начин на применување на деталните урбанистички планови (У.бр.273/2020 од 16.12.2020)..... 263

## **I.3. РЕШЕНИЈА ЗА ЗАПИРАЊЕ НА ПОСТАПКА**

26. Правила за снабдување со топлинска енергија (У.бр.76/2019 од 22.01.2020)..... 282
27. Одлука за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија (У.бр.60/2020 од 12.06.2020)..... 284
28. Примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба (У.бр.126/2020 од 12.06.2020)..... 286
- Издвоено мислење* ..... 288
29. Законот за дополнување на Законот за помилување (У.бр.163/2016 од 18.11.2020)..... 292
- Издвоено мислење* ..... 295

## **I.4. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА**

### **I.4.1. Решенија за неповедување на постапка за оценување на уставноста на закони**

30. Бришење на осуди од казнена евиденција (У.бр.104/2019 од 15.01.2020)..... 300

<b>31. Законот за амнестија (У.бр.1/2019 и У.бр.6/2019 од 22.01.2020)</b> .....	307
<b>32. Нотарски платен налог (У.бр.136/2019 од 04.03.2020)</b> .....	320
<b>33. Избор на командир на полициска станица (У.бр.147/2019 и У.бр.155/2019 од 04.03.2020)</b> .....	336
<i>Издвоено мислење</i> .....	346
<b>34. Предлог за издавање на решение за нотарски платен налог од страна на доверител за побарување што произлегува од комунални услуги (У.бр.114/2019 од 11.03.2020)</b> .....	354
<i>Издвоено мислење</i> .....	362
<b>35. Посебни услови за именување на директор и заменик-директор на Агенцијата за национална безбедност (У.бр.112/2019 од 24.06.2020)</b> .....	366
<b>36. Планирање на идни вработувања по припадност на заедниците во институциите од јавниот сектор (У.бр.152/2019 од 01.07.2020)</b> .....	373
<b>37. Услови за избор на кандидат за член на совет и градоначалник (У.бр.106/2019 од 23.09.2020)</b> .....	379
<b>38. Вреднување на кандидати од јавен оглас за засновање на работен однос како наставници во основни и средни училишта (У.бр.20/2020 од 07.10.2020)</b> .....	384
<i>Издвоено мислење</i> .....	391
<b>39. Критериум „возраст на осигуреникот“ за постојното членство во вториот пензиски столб (У.бр.97/2019 од 09.12.2020)</b> .....	402
<b>40. Постапка за експропријација (У.бр.143/2019 од 16.12.2020)</b> .....	442
<b>41. Прием на слушатели за почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители (У.бр.184/2020 од 06.12.2020)</b> .....	453
<i>Издвоено мислење</i> .....	464

#### **I.4.2. Решенија за неповедување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на прописи и други општи акти**

<b>42. Правилник за технички преглед на возила (У.бр.87/2019 и У.бр.88/2019 од 28.01.2020)</b> .....	470
<b>43. Статут на Општина Струга (У.бр.57/2018 од 04.03.2020)</b> .....	475
<b>44. Одлука за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија (У.бр.40/2020 од 08 и 15.04.2020)</b> .....	482

45. Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба (У.бр.55/2020 од 12.05.2020).....	490
46. Одлука за спроведување на амандманите XXXIII до XXXVI на Уставот на Република Македонија (У.бр.13/2019, У.бр.31/2019, У.бр.38/2019 и У.бр.26/2020 од 09.12.2020) .....	501

### **I.4.3. Решенија за неповедување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на уредби со законска сила за време на вонредна состојба**

47. Примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба (У.бр.46/2020 од 28.04.2020).....	514
<i>Издвоено мислење</i> .....	522
48. Примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба (У.бр.47/2020 од 28.04.2020).....	527
49. Примена на Законот за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба (У.бр.48/2020 од 28.04.2020).....	535
50. Примена на Законот за јавните собири за време на вонредна состојба (У.бр.65/2020 од 20.05.2020).....	543
<i>Издвоено мислење</i> .....	553
<i>Издвоено мислење</i> .....	558
51. Утврдување на задачи на Армијата на Република Северна Македонија за време на вонредна состојба (У.бр.73/2020 од 27.05.2020).....	564
<i>Издвоено мислење</i> .....	574
52. Домашна платежна картичка за купување на македонски производи и услуги (У.бр.195/2020 од 08.07.2020).....	578
<i>Издвоено мислење</i> .....	600
<i>Издвоено мислење</i> .....	606

## **I.5. РЕШЕНИЈА ЗА ОТФРЛАЊЕ НА ИНИЦИЈАТИВИТЕ**

### **I.5.1. Ненадлежност**

53. Деловник за работа на наставно-научниот совет на Факултетот за туризам и угостителство – Охрид (У.бр.132/2019 од 22.01.2020).....	612
54. Локални избори (У.бр.135/2019 од 11.03.2020) .....	615
55. Одлука за делегирање вршење на работи од јавен интерес (У.бр.249/2020 од 18.11.2020).....	618

## **I.5.2. Акти кои еднаш биле предмет на оценка на Судот (*res judicata*)**

<b>56.</b> Уредба со законска сила за примена на Законот за буџетот за време на вонредна состојба (У.бр.85/2020 од 15.05.2020).....	623
<i>Издвоено мислење</i> .....	626
<b>57.</b> Правата на претседателот на Републиката и неговото семејство по престанување на функцијата (У.бр.151/2019 од 03.06.2020).....	640
<i>Издвоено мислење</i> .....	652
<b>58.</b> Денационализација (У.бр.206/2020 од 12.11.2020) .....	662

## **I.5.3. Процесни пречки**

<b>59.</b> Примена на Законот за даночна постапка за време на вонредна состојба (У.бр.216/2020 од 08.07.2020).....	668
<i>Издвоено мислење</i> .....	671
<b>60.</b> Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконско следење на комуникациите (У.бр.97/2015 и У.бр.60/2016 од 23.09.2020).....	677
<b>61.</b> Закон за Агенција на Република Македонија за управување со средства (У.бр.38/2020 од 03.12.2020) .....	682
<i>Издвоено мислење</i> .....	685

## **II. БАРАЊА ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДИ И ПРАВА**

<b>62.</b> Заштита на слободите и правата што се однесуваат на политичкото здружување и дејствување (У.бр.125/2019 од 15.01.2020).....	688
<b>63.</b> Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност (У.бр.131/2019 од 12.02.2020).....	721
<b>64.</b> Заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот по основ на член 29 од Уставот (У.бр.133/2019 од 12.02.2020).....	725
<b>65.</b> Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на национална припадност (У.бр.108/2019 од 20.02.2020) .....	734
<b>66.</b> Забрана на дискриминација на граѓаните врз основа на национално потекло коешто ја подразбира и етничката припадност (У.бр.2/2019 од 04.03.2020).....	763
<i>Издвоено мислење</i> .....	788



<b>67.</b> Заштита на слободата на мислата и јавното изразување на мислата (У.бр.105/2019 од 04.03.2020) .....	812
<i>Издвоено мислење</i> .....	829
<b>68.</b> Заштита на слободата на мислата и јавното изразување на мислата (У.бр.139/2019 од 03.06.2020) .....	838
<b>69.</b> Забрана на дискриминација по основ на национална припадност (У.бр. 4/2020 од 03.06.2020) .....	843
<b>70.</b> Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност (У.бр.85/2019 од 08.07.2020) .....	856
<b>71.</b> Забрана на дискриминација по основ на социјална припадност (У.бр.163/2019 од 23.09.2020) .....	862
<b>72.</b> Забрана на дискриминација по основ на политичка припадност (У.бр.32/2020 од 07.10.2020) .....	869
<b>73.</b> Заштита на слободата на уверувањето, мислата и јавното изразување на мислата и заштита од дискриминација по основ на пол и социјална припадност (У.бр.198/2020 од 14.10.2020).....	877
<b>74.</b> Заштита на правото на слобода на изразувањето и на правото на мирно собирање и изразување на јавен протест (У.бр.86/2018 од 28.10.2020).....	883
<b>75.</b> Заштита на слободата на уверување, мислата и јавното изразување на мислата, и забрана на дискриминација по основ на пол и социјална припадност согласно член 16 и член 9 од Уставот (У.бр.243/2020 од 18.11.2020).....	894
<b>76.</b> Забрана на дискриминација по основ на национална припадност (У.бр.250/2020 од 12.11.2020) .....	899
<b>77.</b> Забраната на дискриминација на граѓанинот по основ на социјална припадност (У.бр.230/2020 од 12.11.2020).....	914
<i>Издвоено мислење</i> .....	957
<i>Издвоено мислење</i> .....	966

## Индекс



# I. ОЦЕНКА НА УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ

## I.1. ОДЛУКИ СО КОИ СЕ УКИНУВААТ/ПОНИШТУВААТ ОСПОРЕНИТЕ АКТИ

### I.1.1. ОДЛУКИ СО КОИ СЕ УКИНУВААТ ЗАКОНИ

#### 1.

##### У.бр.94/2019

- Наплата на законска казнена камата на трошоци на постапката со извршна исправа

Со наплата на законска казнена камата на трошоците на постапката, ако тоа изречно не е наведено во извршната исправа, за доверителот се утврдува право коешто не произлегува од извршната исправа, а со обврската да пресметува камата којашто не произлегува од извршната исправа, извршителот добива улога на суд, што не е во согласност со владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Републиката, гарантирана со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 12 мај 2020 година, донесе

#### О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 18 став 2 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016, 142/2016 и 233/2018).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата поднесена од Новица Наков од Скопје, со Решение У.бр.94/2019 од 20 февруари 2020 година, поведе постапка за оценување на уставноста на член 18 став 2 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016, 142/2016 и 233/2018), затоа што основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според член 18 став 2 од Законот за извршување, ако во извршната исправа се определени и трошоците на постапката, извршителот, по предлог од доверителот, ќе пресмета и ќе изврши наплата на законска казна на камата на износот на определените трошоци согласно пропишаната стапка, од денот на донесувањето на извршната исправа до наплатата.

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Републиката.

Согласно член 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Во согласност со член 54 став 3 од Уставот, ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.

Согласно со член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според членот 1 од Законот за извршување, со овој закон се уредуваат правилата според кои извршителите постапуваат

заради присилно извршување на судска одлука која гласи на исполнување на обврска, освен ако со друг закон поинаку не е определено (став 1). Одредбите на овој закон се применуваат и врз присилно извршување на одлука донесена во управна постапка која гласи на исполнување на парична обврска, освен ако со друг закон поинаку не е определено (став 2). Одредбите на овој закон се применуваат и врз присилно извршување на нотарски исправи и други извршни исправи предвидени со закон (став 3). Одредбите на овој закон се применуваат и на извршување на брод и на воздухоплов (став 4).

Со членот 12 од Законот се дефинира што е извршна исправа и тоа:

(1) Извршни исправи се: 1) извршна судска одлука и судско порамнување; 2) извршна одлука и порамнување во управна постапка, ако гласат на исполнување на парична обврска; 3) извршна нотарска исправа; 4) заклучокот на извршителот за утврдување на трошоците на извршувањето; 5) решение за издавање на нотарски платен налог и 6) друга исправа која како извршна исправа е предвидена со закон.

(2) Потврда за извршност става судот, односно органот кој одлучувал за побарувањето во прв степен.

(3) Неоснованата потврда за извршноста со решение ќе ја укине истиот суд, односно орган кој ја ставил по предлог или по службена должност.

Според член 14 од Законот:

(1) Судската одлука е извршна ако станала правосилна и ако истекол рокот за доброволно исполнување на должниковата обврска.

(2) Одлуката донесена во управна постапка е извршна ако станала конечна и ако истекол рокот за доброволно исполнување на обврската.

(3) Рокот за доброволно исполнување на обврската тече од денот на доставување на одлуката до должникот.

Согласно членот 15 од Законот, судското порамнување, односно порамнувањето склучено во управна постапка е извршно, ако побарувањето пристигнало по порамнувањето (став 1).

Пристигнатоста на побарувањето се докажува со записник за порамнувањето или со според закон заверена исправа (став 2).

Согласно член 16 став 1 од Законот, нотарската исправа е извршна исправа, ако станала извршна според посебен пропис кој ја уредува извршноста на таквата исправа.

Според членот 17 од Законот:

(1) Извршната исправа е подобна за извршување ако во неа се назначени доверителот и должникот, како и предметот, видот, обемот и времето на исполнувањето на обврската.

(2) Ако во извршната исправа не е определен рокот за доброволно исполнување на обврската, извршителот го повикува должникот во рок од осум дена од денот на доставувањето на поканата да ја исполни обврската утврдена во извршната исправа.

Од анализата на наведените и другите одредби на Законот за извршување, произлегува дека законодавецот јасно и прецизно дефинирал што е извршна исправа и определил кога истата станува подобна за извршување.

Со членот 18 од Законот е уредено прашањето на наплата на камата и законска казнена камата.

Така, според ставот 1 на овој член, кога во извршната исправа е определена наплата на камата од должникот, истата се пресметува и наплатува до денот на исплатата на средствата на посебната сметка на извршителот.

Според ставот 2 на истиот член, кој се оспорува со иницијативата, ако во извршната исправа се определени и трошоците на постапката, извршителот, по предлог од доверителот, ќе пресмета и ќе изврши наплата на законска казнена камата на износот на определените трошоци согласно пропишаната стапка, од денот на донесувањето на извршната исправа до наплатата.

Тоа значи дека со член 18 став 2 од Законот за извршување, се пропишува можност за пресметка и наплата на законска казнена камата на определените трошоци на постапката, и тоа за периодот од денот на донесување на извршната исправа до наплатата, ако за тоа постои предлог од доверителот.

Според Судот, основано се поставува прашањето за уставноста на вака пропишаната одредба.

Имено, спорно е како може да се наплатува законска казнена камата на трошоците на постапката, ако тоа изречно не е наведено во извршната исправа. Со давањето на право на доверителот да побарува законска камата на трошоците, којашто не е утврдена во извршната исправа, за него се утврдува право коешто не произлегува од извршната исправа, а од друга страна, со обвр-

ката да пресметува камата којашто не произлегува од извршната исправа, извршителот добива улога на суд.

Покрај тоа, оспорената одредба е недоволно јасна и прецизна во однос на тоа од кој момент може да се бара законска казнена камата на трошоците на постапката, поради што основано може да создава дилеми во нејзината примена.

Тргувајќи од наведеното, Судот оцени дека оспорената одредба не е во согласност со владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Републиката, гарантирана со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

6. Имајќи го предвид наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. (У.бр.94/2019 од 12.05.2020)

## 2.

### У.бр.115/2019

- Донесување на закон без апсолутно мнозинство гласови

**Спротивно на Уставот е донесување на закон без апсолутно мнозинство на гласови како што е предвидено во член 75 став 3 од Уставот. Судот го укина Законот за спречување и заштита од дискриминација како спротивен на член 75 став 3 од Уставот од причина што за истиот не гласале 61 пратеник како што исклучиво бара наведениот член од Уставот.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“

бр.70/1992 и Службен весник на Република Северна Македонија бр.202/2019) на седницата одржана на 14 мај 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2019).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија по повод иницијативата на Комисијата за заштита од дискриминација од Скопје, со Решение У.бр.115/2019 од 28 јануари 2020 година поведе постапка за оценување на уставноста на Законот означен во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со член 75 став 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

4. Судот на седницата утврди дека оспорениот закон е систематизиран во VII глави со следниве наслови:

- I – Општи одредби,
- II – Облици и видови на дискриминација,
- III – Комисија за заштита и спречување од дискриминација,
- IV – Постапка за спречување и заштита од дискриминација пред Комисијата за заштита и спречување од дискриминација,
- V – Судска заштита,
- VI – Прекршочни одредби, и
- VII – Преодни и завршни одредби

5. Согласно членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот, како и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 52 ставови 1 и 2 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила и законите и другите прописи се објавуваат во “Службен весник на Република



Северна Македонија” најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Со Амандманот X од Уставот, со кој се заменува членот 69, е предвидено дека Собранието може да одлучува ако на седницата присуствува мнозинство од вкупниот број пратеници. Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број пратеници, ако со Уставот не е предвидено посебно мнозинство. Законите кои што директно ги засегаат културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите, Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија. Спорот во врска со примената на оваа одредба го решава Комитетот за односи меѓу заедниците.

Законодавната дејност Собранието, меѓу другото, во смисла на членот 68 од Уставот, ја остварува со донесување на закони и автентично толкување на законите, со донесување републички буџет и завршна сметка, кој претставува специфичен финансиски закон и врши ратификација на меѓународни договори со закон.

Според членот 75 од Уставот, законите се прогласуваат со указ. Указот за прогласување на законите го потпишуваат претседателот на Републиката и претседателот на Собранието. Претседателот на Републиката може да одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот. Собранието повторно го разгледува законот и доколку го усвои со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, претседателот на Републиката е должен да го потпише указот. Претседателот е должен да го потпише указот, доколку според Уставот, законот се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Објавувањето на законите е услов за нивно влегување во сила. На објавувањето му претходи прогласувањето на законите.

Законите се прогласуваат со указ. Указот го потпишуваат претседателот на Републиката и претседателот на Собранието. Претседателот на Собранието веднаш по донесување на законот го доставува истиот до претседателот на Републиката заради потпишување на указот за прогласување на законот. Ако претседателот на Републиката одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот, законот се враќа во Собранието на повтор-

но разгледување, во рок од 30 дена од денот на донесување на истиот.

Од содржината на цитираната уставна норма јасно произлегува дека претседателот на државата може да одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот, додека претседателот на Собранието ја нема таа можност да избира и мора да го потпише истиот. Доколку претседателот на Републиката одлучи да не го потпише законот, како што е сторено во конкретниот случај, законот се враќа во Собранието на повторно разгледување и доколку тоа го усвои со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (апсолутно мнозинство), претседателот на Републиката е должен да го потпише указот. Оттука, јасно произлегува дека основен услов за донесување на вратениот закон е постигнување на апсолутно мнозинство за негово донесување, односно нужно е истиот да добие мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, што значи потребно е 61 пратеник да гласа за ваквиот закон за да истиот биде полноважно донесен и по кое претседателот на Републиката е должен да го потпише указот. Претседателот на Републиката нема право на вето на законите кои според Уставот се донесуваат со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници (квалификувано мнозинство).

Во конкретната правна ситуација претседателот на Републиката со допис бр.08-1794/2 од 18.03.2019 година го известил Собранието дека донел одлука да не го потпише Указот за прогласување на Законот за спречување и заштита од дискриминација кој што Собранието го донел на седницата одржана на 11 март 2019 година.

Според Судот, во конкретниот случај јасно и недвосмислено произлегува дека оспорениот закон е во спротивност со член 75 став 3 од Уставот. Ова, од причина што станува збор за донесување, односно усвојување на Закон кој што повторно се разгледува од страна на законодавниот дом - Собранието, којшто бил вратен и Указот на истиот не бил потпишан од претседателот на Републиката. Во тој случај, согласно член 75 став 3 од Уставот, е неопходно законот да се усвои со апсолутно мнозинство, односно со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, што значи најмалку 61 пратеник треба да гласа за законот за истиот да биде усвоен.

Имено, од увидот во Записникот од 94 седница на Собранието на Република Северна Македонија одржана на 16 мај 2019 година произлегува дека истиот бил ставен на дневен ред согласно член 75 став 3, како и во смисла на точка 2 од Амандманот X од Уставот и член 11 став 3 од Законот за Комитетот за односи меѓу заедниците, односно дека истиот се донесува со мнозинство гласови од присутните пратеници при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.

Меѓутоа, во текот на претходната постапка Судот утврди дека овој закон бил ставен на дневен ред на седницата на 16 мај 2019 година врз основа на член 75 став 3 од Уставот, односно откако претседателот на Републиката не го потпишал указот за прогласување на Законот, кој претходно бил донесен на седница на Собранието одржана на 11 март 2019 година. Во тој случај Собранието повторно го разгледува законот и истиот доколку го усвои со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, што значи доколку за истиот гласале 61 пратеник, претседателот е должен да го потпише указот.

Собранието на Република Северна Македонија на Деведесет и четвртата седница на Собранието одржана на 16 мај 2019 година, под точка 16 од дневниот ред го стави на гласање овој закон во смисла на член 75 став 3 од Уставот и Собранието повторно го разгледува законот за чие усвојување е потребно мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и по кое претседателот на Републиката е должен да го потпише указот.

Во фаза на гласање, од увидот во стенографските белешки, неспорно произлегува дека вкупно гласале 55 пратеници, воздржани нема, против нема. Исто така, во Собранието било гласано и по принципот на Бадентер, односно согласно Амандманот X од Уставот и член 11 став 3 од Законот за комитетот за односи меѓу заедниците, така што гласале 16 пратеници, од кои 15 гласале ЗА, против 1, воздржани нема.

Претседателот на Собранието констатира дека во салата се присутни повеќе од 61 пратеник, гласањето е полноважно.

По ваквото гласање претседателот на Собранието констатирал дека Законот е донесен.

Законот е објавен во “Службен весник на Република Северна Македонија” бр.101/2019 од 22 мај 2019 година.

На седницата на која се усвојувал оспорениот закон биле присутни 101 пратеник, од вкупно 120 пратеници, а за истиот гласале 55 пратеници, што значи дека за донесување на истиот во смисла на член 75 став 3 од Уставот неопходно е за истиот да гласаат најмалку 61 пратеник, односно потребно е да се постигне апсолутно мнозинство, што во случајов не е постигнат таков консензус, што се утврди од записникот од одржаната седница на законодавниот дом на ден 16 мај 2019 година

Од наведената уставно-судска анализа, Судот оцени дека во конкретниов случај оспорениот закон е во спротивност со Уставот на Република Северна Македонија, односно со член 75 став 3 од Уставот, од причина што истиот, според Судот е донесен без потребното мнозинство предвидено во наведениот член 75 став 3 од Уставот на Република Северна Македонија, односно за истиот не гласале 61 пратеник како што исклучиво бара наведениот член од Уставот.

Имено, од причина што овој закон бил повторно ставен на гласање по претходно даденото вето од претседателот на Републиката, Судот оцени дека во тој случај законот добива поголем легитимитет и истиот треба да се донесе со апсолутно мнозинство гласови како што предвидува член 75 став 3 од Уставот, норма којашто според оценката на Судот е императивна правна норма. Ова, дотолку повеќе што и Амандман X став 1 од Уставот утврдува дека Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број пратеници, но само ако со Уставот не е предвидено посебно мнозинство. Во случајов Уставот предвидува посебно мнозинство, а тоа во правната ситуација предвидена во членот 75 од Уставот е апсолутното мнозинство, односно консензус од 61 пратеник, со што само во тој случај би можело да се смета дека законот е полноважно донесен. Но, како предметниот закон е донесен без потребното мнозинство во смисла на член 75 став 3 од Уставот, Судот утврди дека оспорениот закон не е во согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

6. Судот, истовремено го ценеше и предлогот на подносителот на иницијативата за примена на членот 27 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, но оцени дека

во случајов не се настапени условите во смисла на членот 27 од Деловникот за донесување на решение за запирање на извршувањето на дејствијата преземени врз основа на оспорениот закон, од причина што со неговото извршување не би можеле да настапат тешко отстранливи последици.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точка 1 од оваа одлука.

8. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Владимир Стојаноски. **(У.бр.115/2019 од 14.05.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање против Одлуката У.бр.115/2019 од 14 мај 2020 година, со која се укина Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/2019), го издвојувам и писмено го образложувам следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. Сметам дека при одлучувањето да се поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот закон и неговото подоцнежено укинување, мнозинството судии погрешно ја протолкуваа вратата реченица од ставот 3 од членот 75 од Уставот.

Притоа, неспорна е фактичката состојба на која како причина за оспорување се повикува подносителот на иницијативата и како таква, беше прифатена по однос на несогласноста на укинатиот закон со претходно цитираната одредба од Уставот.

Имено, претседателот на Републиката одлучил да не го потпише указот за прогласување на Законот за спречување и заштита од дискриминација, донесен на седницата на Собранието одржана на 11 март 2019 година.

Собранието, на седницата одржана на 16 мај 2019 година, повторно го разгледало истиот закон и го усвоило со 55 гласа „за“, по што претседателот на Републиката и претседателот на Собранието, го потпишале указот за прогласување на истиот закон.

Во овие рамки, мнозинството смета дека при повторното разгледување, „Законот бил донесен без потребното мнозинство предвидено во наведениот член 75 став 3 од Уставот на Република Северна Македонија, односно за истиот не гласале 61 пратеник како што исклучиво бара наведениот член од Уставот“.

2. За разлика од мнозинството, мојот став е дека оваа уставна одредба има друг предмет на уредување и значење.

Така, ставот 3 од членот 75 од Уставот го сочинуваат две реченици коишто регулираат две различни ситуации.

Првата, на претседателот на Републиката му доделува уставно овластување да одлучи да не потпише указ за прогласување на закон. Согласно ова, во конкретниот случај претседателот на Републиката, првиот пат одлучил да не го потпише указот за прогласување на Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Со втората пак, се пропишува обврска за претседателот на Републиката- да потпише указ за прогласување на одреден закон, којашто настанува ако се исполнат кумулативно двата истовремено пропишани услови: (1) Собранието повторно да го разгледа законот; и (2) доколку го усвои со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Во однос на Собранието е употребен изразот „доколку“, што е номотехнички израз за предвидување услов којшто треба да настапи за да настане одредена правна последица, за разлика од терминот кој е употребен во однос на претседателот на Републиката, за кој е јасно дека се однесува на пропишување обврска.

Според тоа, втората реченица од ставот 3 од членот 75 од Уставот е уставна норма којашто утврдува обврска за претседателот на Републиката којашто настанува под услов да се преземени дејствијата од страна на Собранието предвидени со истата норма. Со ова е определен нејзиниот предмет на уредување - одредени ситуации во постапката за прогласување на законите, а не нивното донесување.

Впрочем, членот 75 од Уставот, во целост се однесува на прогласувањето на законите како последна фаза од законодавната постапка.

Последица на ова е дека одредбата единствено може да се разгледува во случаите кога Судот треба да оцени дали претседателот на Републиката ја исполнил, односно испочитувал, својата уставна обврска да го потпише указот за прогласување на закон којшто бил повторно разгледан од Собранието и усвоен со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, а не дали еден закон е донесен, односно усвоен во согласност со оваа одредба.

Тоа значи дека мнозинството гласови од вкупниот број на пратеници што е предвидено со истата одредба, не претставува потребен број на гласови од пратениците за донесување на еден закон, туку тоа е мнозинство што е еден од условите за настанување на обврска за претседателот на Републиката да потпише указ за прогласување на еден закон.

Притоа, треба да се има предвид дека во одредбата се користи изразот „усвои“, наместо изразот „донесе“ којшто Уставот го користи за мнозинствата потребни за донесување на законите, што е суштинска разлика (на пример, член 5 став 2, член 62 став 5 од Уставот итн.).

Од друга страна, доколку при толкувањето на втората реченица од ставот 3 од членот 75 од Уставот се примени методот *argumentum a contrario*, произлегува дека претседателот на Републиката не е должен да потпише указ за прогласување на закон којшто бил повторно разгледан од Собранието, но бил усвоен со обично мнозинство, како што е случај со оспорениот закон.

Во конкретниот случај, иако не биле исполнети уставните претпоставки за настанување обврска за потпишување указ за прогласување на Законот, истиот бил потпишан од претседателот на Републиката и од оваа гледна точка, не може да се оспори таквата негова одлука, бидејќи не е спротивна на конкретната одредба од Уставот.

Тоа што Законот за спречување и заштита од дискриминација бил усвоен со помало мнозинство, не значи дека поради тоа е противуставен од гледна точка на член 75 став 3 реченица 2 од Уставот, туку дека не настапиле уставните услови претседателот

на Републиката да биде уставно-правно должен да го потпише указот за прогласување на истиот закон.

Секако, последното не се однесува на ситуација кога Собранието треба повторно да разгледа и усвои закон којшто согласно Уставот се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, а во кои не спаѓа укинатиот закон којшто се донесува со обично мнозинство. Во таков случај, при повторното разгледување, законот мора да биде усвоен со апсолутно мнозинство, исто како што се предвидува и за неговото донесување.

Претсетател на Уставниот суд,  
Сали Мурати  
(У.бр.115/2019 од 14.05.2020)

### 3.

#### У.бр.123/2019

#### - Технички преглед на возила

**Законското нормирање, во кое е содржана забраната за правно лице кое е барател за добивање на овластување, да доставува доказ кон барањето до надлежното министерство дека работата ќе ја врши во објект опремен согласно закон, за вршење на технички преглед на возила, заради субјективните причини кои се во врска со поранешно одземање на овластување на правно лице, го повредува суштински користењето и располагањето на имотот како елементи на правото на сопственост, како основно уставно право определено со членот 30 од Уставот, во корелација со владеењето на правото и правната сигурност која произлегува од владеењето на правото, утврдено во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како темелна вредност на уставниот поредок на Републиката.**



Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020) на седницата одржана на 9 декември 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 62-а став 5 алинеја 4 од Законот за возила („Службен весник на Република Македонија“ бр.140/2008, 53/2011, 123/2012, 70/2013, 164/2013, 138/2014, 192/2015, 39/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 161/2019 и 161/2019).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија по повод поднесената иницијатива на Ванчо Велинов од Скопје, со Решение У.бр.123/2019 од 14 октомври 2020 година поведе постапка за оценка на уставноста на одредбата од Законот означена во точката 1 од оваа одлука, затоа што основано се постави прашањето за согласноста на оспорената одредба од Законот со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека со Законот за изменување и дополнување на Законот за возила („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.161/2019) е предвиден членот 35 со кој во целост бил изменет член 62-а од Законот за возила.

Оспорениот член 62-а став 5 алинеја 4 од Законот предвидува:

„(5) Кон барањето од ставот (2) на овој член правното лице до Министерството за внатрешни работи ги доставува следниве докази:

---

алинеја 4 – објектот за технички преглед на возила од членот 64 од овој закон да не бил користен од правно лице на кое му било одземено овластувањето за вршење на технички преглед на возила во последните три години, сметано од денот на доставување на барањето од ставот 2 на овој член“.

5. Согласно член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 8 став 1 алинеи 3 и 6 од Уставот, владеењето на правото и правната заштита на сопственоста се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со член 30 став 1 од Уставот се гарантира правото на сопственост и правото на наследување, а според став 3 на овој член, никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон.

Според член 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според членот 8 од Законот за сопственост и други стварни права („Службен весник на Република Македонија“ бр.18/2001, 92/2008, 139/2009 и 35/2010) сопственикот има право својата ствар да ја држи, целосно да ја користи и да располага со неа по своја волја, доколку тоа не е спротивно на закон или на некое право на друго лице. Секој е должен да се воздржува од повреди на правото на сопственост на друго лице.

Законот за возила („Службен весник на Република Македонија бр.140/2008, 53/2011, 123/2012, 70/2013, 164/2013, 138/2014, 192/2015, 39/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.161/2019 и 161/2019), во членот 1 утврдил дека предмет на уредување со овој закон е утврдување на условите за пуштање на пазар и почеток на користење на возилата, регистрацијата и техничката исправност на возилата, условите за извршување на работи на техничките служби, правните лица за технички преглед и правните лица за регистрација и регистарот на податоци за возилата.

Во делот од Законот, кој е насловен како „Правно лице за технички преглед“, со одредбите од членовите 62-67, уредени се прашањата коишто се однесуваат за овластувањата на Министерството за економија и на Министерството за внатрешни работи, работи на правното лице за технички преглед, услови за добивање на овластување за технички преглед, овластување и одзе-

мање на овластување, полагање на испит за извршување на работите на технички преглед и обновување на знаењето и прописи на министерот за областа на технички преглед.

Со членот 35 од Законот за изменување и дополнување на Законот за возила („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.161 од 5 август 2019 година) членот 62-а од Законот за возила е изменет. Овој член од Законот се однесува на „Овластување на Министерството за внатрешни работи“ и има 16 става со кои се уредуваат начинот и условите на правните лица за да вршат работи на технички преглед на возила. Според ставовите 1, 2, 3 и 4 од овој член од Законот, тие треба да бидат овластени со решение од Министерството за внатрешни работи кое се донесува на барање на правното лице што го поднесува во форма, содржина и документација пропишани од министерот за внатрешни работи и трошоците за справување на постапката по барањето се на товар на правното лице кое поднело барање за вршење на технички преглед.

Со ставот 5 од членот 62-а од Законот, се наведени докази кои правното лице кое го поднело предметното барање, требало да ги достави до Министерството за внатрешни работи, при што со оспорената алинеја 4 е утврдено дека треба да се достави доказ дека објектот за технички преглед на возила од членот 64 од овој закон да не бил користен од правно лице на кое му било одземено овластувањето за вршење на технички преглед на возила во последните три години, сметано од денот на доставување на барањето од ставот 2 на овој член.

Членот 64 од Законот за возилата, предвидува дека за добивање на овластување од членот 63 од овој закон, правното лице, поодделно за секоја станица за технички преглед треба да ги исполнува условите кои се однесуваат на: објект со намена - станица за технички преглед на возила, соодветен стручен кадар, раководител и најмалку двајца стручни работници вработени на определено или неопределено време со полно работно време, потребна опрема, уреди и простории и осигурување од професионална одговорност. Овластувањето се издава поодделно за секоја станица за технички преглед на возила.

Значи, од оспорената одредба на член 62-а став 5 алинеја 4 од Законот за возила, неспорно произлегува дека објектот за технички преглед на возила не може да се користи за намена

вршење на технички преглед на возила доколку претходно било во користење од правно лице на кое му било одземено овластувањето за вршење на технички преглед на возила во последните три години. Ограничувањето за идно користење на објект кој бил опремен и веќе користен за вршење на одредена конкретна намена-технички преглед на возила и тоа ограничување да се однесува за во иднина насочено кон субјектот кој аплицира за добивање на овластување за вршење на работа-технички преглед на возила, нема оправдана основа и корелација која би се поврзала со делување на поранешен субјект кому му било одземено овластување за вршење на технички преглед на возила во последните три години. Ваквото нормирање, во кое е содржана забраната за правно лице кое е барател за добивање на овластување, да доставува доказ кон барањето до надлежното министерство дека работата ќе ја врши во објект опремен согласно закон, за вршење на технички преглед на возила, заради субјективните причини кои се во врска со поранешно одземање на овластување на правно лице, го повредува суштински користењето и располагањето на имотот како елементи на правото на сопственост, како основно уставно право определено со членот 30 од Уставот, во корелација со владеењето на правото и правната сигурност која произлегува од владеењето на правото, утврдено во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како темелна вредност на уставниот поредок на Републиката.

Од овие причини, Судот утврди дека оспорената одредба од член 62-а став 5 алинеја 4 од Законот за возилата, не е во согласност со Уставот.

6. Поради изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр. 123/2019 од 09.12.2020)**

## **I.1.2. ОДЛУКИ СО КОИ СЕ УКИНУВААТ ПРОПИСИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ**

### **4.**

#### **У.бр.72/2019**

**- Тарифа за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите**

Оспорениот дел „наградата“ содржан во член 9 став 2 од оспорената Тарифа не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 од Уставот и со Законот за извршување. Оспорениот дел „наградата“ содржан во член 9 став 2 од Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите, не е јасно конципирана содржина во членот од Тарифата, така што остава простор за арбитрарност имајќи во вид дека не дава јасна претстава и не дава солидна основа за законито и правилно задолжување на доверителот (покрај другите трошоци) да му плати на извршителот и награда за реализација на извршна исправа, во случаите на запирање на извршувањето, со што се доведува во прашање правната сигурност на граѓаните како составен дел на принципот на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019), на седницата одржана на 15 јануари 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 9 став 2 во делот: „наградата“ од Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите, донесена од министерот за правда, број 21-648/7 од 07.02.2019 година („Службен весник на Република Македонија“ број 32/2019).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во “Службен весник на Република Северна Македонија”.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Бобан Богдановски, адвокат од Скопје, со Решение У.бр.72/2019 од 13 ноември 2019 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на делот на одредбата од актот, означен во точката 1 од Одлуката, затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за неговата уставност и законитост.

4. Судот на седницата утврди дека член 9 став 2 од Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите, донесена од министерот за правда, број 21-648/7 од 07.02.2019 година, („Службен весник на Република Македонија“ број 32/2019), уредува дека: „кога извршувањето е запрено по барање на доверителот или извршната исправа е правосилно укината, преиначена, поништена или ставена вон сила, надоместокот за обработка на предметот, цената на извршните дејствија и наградата ги плаќа доверителот, а како оспорен со иницијативата се утврди делот: „наградата“ од член 9 став 2 од Тарифата.

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно член 51 став 1 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите. (став 2)

Во Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ број 72/2016, 142/2016 и 233/2018) е содржан членот 46 со наслов „награда и надоместок на трошоци за работа на извршителот”.

Со став 1 алинеи 1 и 2 на членот 46 од Законот, се утврдени видот на трошоците коишто извршителот има право да ги наплати за дејствијата коишто ги извршил во извршната постапка, а тоа се:

- надоместок за обработка на предмет, трошоци и спроведени дејствија и

- награда за реализација на извршната исправа во согласност со Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работата на извршителот. Наградата за делумна или целосна реализација на извршната исправа извршителот ја наплаќа од должникот во текот на извршувањето.

Членот 9 од Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работата на извршителите („Службен весник на Република Македонија” број 32/2019), уредува дека:

(став 1) Кога извршната исправа е реализирана должникот ги плаќа надоместокот за обработка на предметот, цената на извршните дејствија, наградата на извршителот за извршените дејствија, реалните трошоци и такси.

(став 2) Кога извршувањето е запрено по барање на доверителот или извршната исправа е правосилно укината, преиначена, поништена или ставена вон сила, надоместокот за обработка на предметот, цената на извршните дејствија и наградата ги плаќа доверителот.

Од содржината на членот 9 од Тарифата произлегува дека со истиот се уредени случаите во кои должникот ги плаќа трошоците на извршителот кога извршната исправа е реализирана и случаите во кои доверителот ги плаќа трошоците на извршителот, вклучително и наградата, кога на негово барање извршувањето е запрено или извршната исправа е правосилно укината, преиначена, поништена или ставена вон сила.

Оттука, според уредувањето во членот 9 од предметната тарифа, произлегува дека извршителот има право да наплати трошоци на име награда, и во случај на реализирана извршна исправа (ставот 1), а и во случај на запрено извршување во опфатените случаи (ставот 2).

Доносителот на оспорениот акт (Министерството за правда) во доставениот одговор по повод поведената постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот дел содржан во членот од Тарифата, наведе дека член 9 став 2 и оспорениот дел „наградата” од Тарифата бил во согласност со член 46 став 1 алинеја 2 од Законот за извршување, бидејќи

истиот пропишувал дека наградата за реализација на извршната исправа може да се однесува на делумна или целосна реализација на извршната исправа, поточно дека извршителот има право на награда во зависност од степенот на реализација на извршната исправа. Така доколку извршителот само делумно ја реализирал извршната исправа имал право на награда само во висина на делот од реализираната извршна исправа. Како следело реализирањето на извршната исправа, така извршителот сразмерно ја наплатувал и наградата во зависност од степенот на реализација на извршната исправа.

Понатаму се наведува дека со барањето за извршување располагал доверителот, така што тој доколку немал интерес за спроведување на извршувањето, извршителот по негово барање ќе го запрел извршувањето. Во тој случај доколку на извршителот му следувало дел од наградата сразмерно на степенот на реализација на извршната исправа, истиот според одредбата од член 9 став 2 од Тарифата, имал право да ја наплати наградата од доверителот по чие барање било запрено извршувањето.

Истото се однесувало и за случаите кога извршната исправа била правосилно укината, преиначена, поништена или ставена вон сила, со што доверителот во наведените случаи, покрај надоместокот за обработка на предметот и цената на извршните дејствија, на извршителот бил обврзан да му плати и награда, меѓутоа тоа не значело дека извршителот наплатувал награда за нереализирана извршна исправа, туку наплатувал награда само во делот на дотогаш реализираната извршна исправа сразмерно на степенот на реализација.

Наведеното, пред се од причини што извршната исправа не по вина на извршителот кој го спроведувал извршувањето по барање од доверителот, можело во кој било стадиум на извршувањето да биде правосилно укината, преиначена, поништена или ставена вон сила, за што извршителот кој го спроведувал извршувањето не требало да трпи штета заради тоа што извршната исправа била манлива, односно не биле исполнети законски услови за нејзината извршност. Одговорноста за тоа била на доверителот кој поднел барање за извршување на таква извршна исправа, со што повторно се напоменува дека во такви случаи, извршителот не ја наплатувал наградата во целост за нереализираната извршна исправа, туку имал право на награда само во делот на реализираната извршна исправа.



Од погоре наведеното, доносителот на Тарифата смета дека пропишувањето во член 9 став 2 и неговиот оспорен дел „наградата“ од Тарифата бил во согласност со членот 46 од Законот за извршување.

Судот, го имаше во предвид доставениот одговор, како и објаснувањето во однос на тоа, што всушност значело пропишувањето на оспорениот дел од член 9 став 2 од Тарифата, односно дека пропишувањето не значело дека доверителот бил во обврска да плати награда и за нереализирана извршна исправа, туку дека во зависност од степенот на реализација на извршната исправа во наброените случаи, тој плаќал награда за делумна реализација на извршната исправа, меѓутоа Судот оцени дека истото не влијае по однос на правната и фактичка состојба утврдена во решението за поведување на постапка од следните причини:

Според член 51 став 1 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Од содржината на член 46 став 1 алинеи 1 и 2 од Законот за извршување, произлегува дека со истиот се регулираат случаите во кои доверителот успеал да го реализира побарувањето од извршната исправа во дел или во целост, при што наградата и надоместокот на трошоци за работа на извршителот, се наплатуваат од должникот.

Соодветно на ова законско уредување е пропишувањето во член 9 став 1 од Тарифата во кој се пропишува дека кога извршната исправа е реализирана должникот ги плаќа надоместокот за обработка на предметот, цената на извршните дејствија, наградата на извршителот за извршените дејствија, реалните трошоци и такси.

Меѓутоа, за пропишувањето во ставот 2 на членот 9 од Тарифата, конкретно неговиот оспорен дел „наградата“, според Судот, не може да се каже дека тоа пропишување кореспондира, односно произлегува од член 46 став 1 алинеи 1 и 2 од Законот, со кои одредби во суштина се уредува обврска за должникот да му плати на извршителот награда и надоместок на трошоци за работа на извршителот, односно тоа уредување, се однесува на случаи на целосна реализација на извршна исправа, за што должникот плаќа награда за целосна реализација, како и за случаи

на реализација на извршната исправа во дел, за што должникот плаќа награда за делумна реализација.

Доверителот има право и може да се откаже од дореализација на извршната исправа, но да останува на претходно реализираното во дел, така што за должникот според член 46 став 1 алинеја 2 од Законот, стои обврска за плаќање на награда на извршителот за делумна реализација на извршната исправа.

Исто така, доверителот има право во целост да се откаже од извршувањето на извршната исправа, па доколку дошло до делумна реализација на извршната исправа, неспорно дека за него произлегува обврска да ја плати и наградата на извршителот во зависност од степенот на реализација на извршната исправа, а и да го врати на должникот она што делумно било извршено.

Имено, согласно член 29 од Законот за извршување, доверителот има право поднесеното барање за извршување во целост или делумно да го повлече и потоа да поднесе ново барање. Меѓутоа, во согласност со општо прифатените процесно правни принципи, Законот не дозволува повлекувањето на барањето да биде на штета на должникот. Затоа, Законот одредува дека, ако извршувањето е започнато, а повлекувањето на барањето за извршување од страна на доверителот предизвика штета за должникот, штетата е должен да ја надомести доверителот.

Оттука, во вакви случаи, поконкретно во случаи кога доверителот нема интерес за спроведување на извршувањето, извршителот по негово барање ќе го запре извршувањето. Доколку извршителот реализирал дел од извршната исправа, реално на извршителот му следува дел од наградата сразмерно на степенот на реализација на извршната исправа, и реално доверителот истата треба да ја плати на извршителот. Но, доколку воопшто не дошло до започнување на реализација на извршната исправа, реално, награда не му следува на извршителот.

Истото и во однос на случаите во кои извршителот го запре извршувањето поради правосилно укинување, преиначување, поништување или ставање вон сила на извршната исправа, во кои случаи доколку ваквите правни ситуации настанале пред воопшто да започне реализацијата на извршната исправа, не произлегува обврска за доверителот за плаќање на награда, туку само во случаите кога ваквите правни ситуации настанале во

текот на реализацијата на извршната исправа, па во зависност од степенот на реализацијата на извршната исправа да му следува и награда за делумна реализација на истата која разбирливо ќе треба да ја плати доверителот.

Доносителот на актот во кој е содржан членот и неговиот оспорен дел, наведува дека пропишувањето на член 9 став 2 од Тарифата има основ во член 46 став 1 алинеи 1 и 2 од Законот за извршување, меѓутоа членот од Законот посветен на наградата и надоместокот на трошоците за работа на извршителот регулира обврска за должникот за плаќање награда за делумна или целосна реализација на извршната исправа, од кои причини пропишувањето на оспорениот дел во член 9 став 2 од Тарифата, не може да се подведе како пропишување кое за законски основ го има наведениот член од Законот за извршување.

Од содржината на член 9 став 2 и неговиот оспорен дел „наградата“ од Тарифата, не произлегува јасна претстава во однос на правните ситуации од кои за доверителот произлегува обврска за плаќање и на награда на извршителот, што според Судот остава простор за арбитражност во неговата примена.

Ова имајќи во вид дека доверителот може да го повлече барањето за извршување, а извршителот да го запре извршувањето, пред воопшто да започне реализацијата на извршната исправа, а исто така и пред воопшто да започне реализација на извршната исправа, може да се случи да дојде до нејзино правосилно укинување, преиначување, поништување или ставање вон сила, со што не се создадени услови извршителот во вакви случаи да наплатува и награда што всушност се предвидува во член 9 став 2 од Тарифата.

Оттука, појаснувањето во Одговорот во однос на тоа што подразбира оспореното уредување, односно дека со оспорениот дел „наградата“ од член 9 став 2 од Тарифата, не се предвидува награда како обврска за доверителот за нереализирана извршна исправа, туку само за делумно реализирана извршна исправа во зависност од степенот на реализација на истата, истото не ја намалува уставната проблематичност на оспорениот дел, токму заради тоа што недоволно прецизното и јасно формулирање на нормите во законите, вклучително и прописите, предизвикува различно нивно толкување во поглед на тоа што подразбира

нивното пропишување, а со тоа и нивно различно применување на конкретни фактички правни ситуации.

Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, нормите како во законите, а и во прописите треба да бидат прецизни, јасни, недвосмислени и да не внесуваат ниту најмала доза на правна несигурност, со цел да се исклучи секаква можност од арбитраност во нивната примена. Владеењето на правото подразбира конципирање на општи, точно одредени и недвосмислени формулирани правила, бидејќи само таквите правни норми можат да ја гарантираат правната сигурност на граѓаните како составен дел на принципот на владеењето на правото.

Во случајов, оспорениот дел „наградата“ содржан во член 9 став 2 од Тарифата, не е јасно конципирана содржина во членот од Тарифата, така што остава простор за арбитраност имајќи во вид дека не дава јасна претстава и не дава солидна основа за законито и правилно задолжување на доверителот (покрај другите трошоци) да му плати на извршителот и награда за реализација на извршна исправа, во случаите на запирање на извршувањето, со што, дополнително од тој аспект се доведува во прашање и правната сигурност на граѓаните како составен дел на принципот на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот. Воедно, во контекст на принципот на владеење на правото, правата и обврските за граѓаните коишто произлегуваат од правни ситуации од одредена правна сфера, прецизно треба да бидат уредени со закон

6. Имајќи го предвид погоре наведеното, Судот оцени дека оспорениот дел: „наградата“ од член 9 став 2 од Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите не е во согласност со одредбите од член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 став 1 од Уставот и со член 46 став 1 алинеи 1 и 2 од Законот за извршување.

7. Поради изнесеното, Судот, одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

8. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.72/2019 од 15.01.2020)**

## 5.

### У.бр.111/2019

#### - Постапка за донесување на ДУП

**Необјавувањето на одлуката на начин и постапка пропишани со Законот за животна средина, значи дека не е во целост запазена постапката за донесување на предметниот урбанистички план предвидена со Законот за просторно и урбанистичко планирање, што води кон повреда на начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија, поради што оспорената одлука не е во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија и со членот 65 од Законот за животната средина.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.70/1992 и 202/2019) на седницата одржана на 15 јануари 2020 година, донесе

### О Д Л У К А

1. **СЕ УКИНУВА** Одлуката за донесување на Измена и дополнување на Урбанистички план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на патот Гевгелија – Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, за плански период 2012 – 2022 („Службен гласник на Општина Гевгелија“ бр.3/2014), донесена од Советот на Општина Гевгелија под бр.07-385/1 од 13.02.2014 година.

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија по повод иницијатива на Марина Накева Кавракова, застапувана од Адвокатското друштво Јоанидис од Скопје, со Решение У.бр.111/2019 од 13 ноември 2019 година поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на актот означен во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со Устав и закон.

4. Судот на седницата утврди дека Советот на Општина Гевгелија, на седницата одржана на 13.02.2014 година ја донела оспорената одлука, со која во членот 1 е уредено дека се утврдува донесувањето на Одлуката, а во членот 2 се утврдени границите на планскиот опфат. Со членовите 3 и 4 од Одлуката се определени намените на просторот опфатен со измените и дополнувањата на урбанистичкиот план вон населеното место и е утврдено дека планот се состои од текстуален и графички приказ коишто се составен дел од Одлуката. Во членот 5 е уредено дека составен дел на оваа одлука се и стручната ревизија од надлежна институција, стручното мислење и согласноста бр.14-2146/2 од 31.01.2014 година на Министерството за транспорт и врски за планот, а во членот 6 е утврдено дека текстуалниот и графичкиот дел од планот не се објавува, а се наоѓа во Одделението за урбанизам, градежништво, архитектура и заштита на животната средина и планот се доставува до надлежните државни органи и институции утврдени со закон. Во членовите 7 и 8 е определено дека планот се заверува со печат и потпис на носителот на планот и дека оваа одлука влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен гласник на Општина Гевгелија“.

Оваа одлука бр.07-385/1 од 13.02.2014 година е објавена на 14.02.2014 година во „Службен гласник на Општина Гевгелија“ бр.3./2014 и влегла во сила на 22.02.2014 година.

5. Советот на Општина Гевгелија на седницата одржана на 13.02.2014 година ја донел оспорената одлука со која била извршена измена и дополнување на Урбанистичкиот план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на потег

Гевгелија-Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, за плански период 2012-2022.

Постапката за донесување на Планот била во време на важење на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013 и 163/2013).

Од активностите коишто биле преземени во текот на постапката за донесување на предметниот план, произлегува фактичка состојба според документацијата која е доставена од Советот на Општина Гевгелија, како доносител на оспорената одлука.

Имено, Министерството за транспорт и врски дало Согласност бр.14-2146/2 од 31.01.2014 година за измени и дополнувања на предлог урбанистичкиот план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на потег Гевгелија-Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, плански период 2012-2022, со плански опфат (13,2 ха), изработен од ДООЕЛ „Нимаер“ – Струга д.е. Скопје, со тех.бр.176/12 од јануари 2014 година.

По добиената Согласност од Министерството за транспорт и врски, бил донесен предметниот план со оспорената одлука која била објавена на 14.02.2014 година во „Службен гласник на Општина Гевгелија“ бр.3/2014.

Меѓутоа, на оваа одлука за донесување на Планот, хронолошки гледано и претходеде две други одлуки донесени од Советот на Општина Гевгелија:

- Одлука бр.07-124/1 од 16.01.2014 година со која престанува важењето на Одлуката за донесување на измени и дополнувања на Урбанистичкиот план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на потегот Гевгелија - Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, за плански период 2012 – 2022, која била објавена во „Службен гласник на Општина Гевгелија“ бр.27/2013, поради тоа што била објавена на денот на донесувањето, и со тоа останувала фазата на предлог – план, и

- Одлука бр.07-125/1 од 16.01.2014 година со која се утврдувало дека не се донесува предлог – измената и дополнување на претходно наведениот план.

Причините за претходното недонесување на предлог – планот со овие два документи, биле неусогласеност на границите на ГП 1.2 со границите на останатите катастарски парцели и

непостапување по извештајот на Комисијата по приговорите од јавната анкета.

Градоначалникот на Општина Гевгелија, со писма бр.08-129/2 и бр.08-129/2-1 од 17.01.2014 година, го известил Министерството за транспорт и врски за погоре наведените две одлуки кои се однесувале за престанок на важење на Одлуката за донесување на Планот, која била објавена во „Службен гласник на Општина Гевгелија“ бр.27/2013 и следователно на тоа за недонесување на Предлог-планот, при што побарал Министерството да си ја поништи претходно дадената Согласност бр.14-11079/2 од 4.12.2013 година и воедно ги образложил причините за донесување на наведените две одлуки. Имено, во писмата се истакнува дека планерот односно изготвувачот на планот не ја вградил во Предлог-планот прифатената забелешка на ШТ Богданци, врз основа на записникот и извештајот од Комисијата за постапување по приговори од повторената јавна презентација и јавна анкета, поради што се бара Министерството да си ја поништи Согласноста, а од Известувањето бр.14-1146/2 од јануари 2014 година се гледа дека Министерството си ја поништило наведената Согласност од 04.12.2013 година.

Оттука, од списите по предметот се гледа дека постои Согласност бр.14-11079/2 од 04.12.2013 година за Предлог план изработен од ДООЕЛ „Нимаер“ – Струга д.е. Скопје со тех.бр. 176/12 од ноември 2013 година која е поништена и Согласност број 14-2146/2 од 31.01.2014 година за Предлог-план изработен од ДООЕЛ „Нимаер“-Струга д.е. Скопје, со тех.број 176/12 од јануари 2014 година, при што неспорно е дека планерот заради усогласување на прифатен приговор од јавна презентација и јавна анкета, во Предлог-планот извршил корекции и Предлог-планот со тех.бр.176/12 датира од јануари 2014 година на кој и се однесува последната Согласност од Министерството за транспорт и врски.

6. Од списите по предметот произлегува дека предметниот план бил донесен врз основа на повторена постапка. Имено, стручна комисија во поранешен период формирана од градоначалникот на Општина Гевгелија со Решение бр.08-1741/4 од 07.09.2012 година, донела Заклучок бр.09-336/14 од 18.10.2013 година дека по предложениот Предлог-план за измена и дополнување на Урбанистичкиот план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на потегот Гевгелија – Граничен



премин Богородица, дел од блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, во рамки на првоспроведената постапка и врз основа на документацијата која се однесувала на усогласувањето на Предлог-планот со забелешките од Министерството за транспорт и врски и од Јавното претпријатие за државни патишта, Планот претрпел значајни промени во однос на регулационата линија. Според законската регулатива Комисијата оценила дека е потребно градоначалникот на Општина Гевгелија да организира повторна јавна презентација и јавна анкета за планското решение, кое претрпело измени со вградените забелешки од државните институции.

Со Решение бр.08-1900/1 од 22.10.2013 година, градоначалникот на Општина Гевгелија утврдил дека ќе се организира повторна јавна презентација и јавна анкета по Нацрт-измената и дополнувањето на Урбанистичкиот план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на потег Гевгелија – Граничен премина Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, за плански период 2012 – 2022 и за таа цел со Решение бр.08-1900/4 од 22.10.2013 година формирал Комисија за изготвување извештај од спроведената повторна јавна анкета и презентација.

Од Соопштението бр.08-1900/2 од 22.10.2013 година на Градоначалникот на Општина Гевгелија, се гледа дека биле известени граѓаните и правните лица дека се организира повторна јавна презентација и јавна анкета за Нацрт-измените и дополнувањата на предметниот план и во Соопштението се утврдува дека јавната презентација ќе се организира во определеното училишно место на 30.10.2013 година во 11.30 часот, а јавната анкета ќе трае 10 работни дена сметано од денот на објавувањето на соопштението во јавните гласила, со што заинтересираните граѓани и правни лица своите забелешки, предлози и мислења на Нацрт-планот можат да ги достават писмено на анкетни листови во определеното одделение во Општината. Соопштението било објавено во дневниот весник „Вест“ на 25 октомври 2013 година и на тој датум било објавено во радио „Тајм ФМ“ Гевгелија и ТВ „Нова“.

Стручната комисија изготвила Записник бр.08-1900/7 од 11.11.2013 година и Извештај бр.08-1900/8 од истиот датум, за спроведената повторна јавна презентација и јавна анкета за Нацрт-измените и дополнувањата на предметниот план, од кои произлегува дека пред присутните на јавната презентација

изработувачот на планот го изложил предложениот комплекс од аспект на урбанистичките елементи при што се развила дискусија, а од јавната анкета произлегле четири приговори, од кои за три приговори не биле прифатени забелешките, а за приговорот на ШТ „Богданци“, како сопственик на градежна парцела 1.2. кој барал линијата на разграничување помеѓу градежните парцели 1.1. и 1.2. да биде според катастарските парцели и со тоа да се зголеми површината на градежната парцела 1.2. за сметка на КП.3184 која си е во нивна сопственост, овој приговор бил прифатен во целост.

Градоначалникот на Општина Гевгелија дал Известување бр.08-1900/9 од 15.11.2013 година, за постапување по Извештајот од спроведената повторна јавна презентација и јавна анкета по Нацрт-измените и дополнувањата на предметниот план, при што утврдил дека Стручната комисија постапувала согласно Законот за просторно и урбанистичко планирање и Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање и дека можела да продолжи постапката за донесување на Предлог-измените и дополнувањата на Планот.

Со оглед на тоа, а врз основа на документацијата од постапката за донесување на Планот е дадена конечната Согласност од Министерството за транспорт и врски бр.14-2146/2 од 31.01.2014 година на измените и дополнувањата на Предлог-планот, изработен од ДООЕЛ „Нимаер“ – Струга со тех.бр.176/12 од јануари 2014 година, на која и претходела хронологијата на настаните во постапката кои се погоре наведени во врска со поништувањето на Согласноста од 04.12.2013 година за Предлог-планот со тех.бр.176/12 од ноември 2013 година.

Советот на Општина Гевгелија на седницата одржана на 13.02.2014 година ја донел Одлуката бр.07-385/1 за донесување на измена и дополнување на Урбанистичкиот план во населено место за мултинаменски стопански комплекс на потег Гевгелија – Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, за плански период 2012 – 2022, која е оспорена со иницијативата.

Од списите по предметот се гледа дека Министерството за животна средина и просторно планирање, со свое писмо бр.15-9875/2 од 13.11.2012 година ја известило Општина Гевгелија дека согласно Законот за животната средина („Службен весник

на Република Македонија“ бр.53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/2010 и 51/2011), Одлуката на Општината, за неспроведување на стратегиска оценка за влијание на животната средина и формуларот со утврдениот обем на Стратегиска оценка, ја прифаќа, а таквата одлука заедно со формуларите задолжително да се објават на веб страницата на органот кој го подготвува и носи планскиот документ и се доставува до Министерството за животна средина и просторно планирање.

Општина Гевгелија – Одделение за урбанизам, архитектура, градежништво и заштита на животната средина, со писмо бр.09-29/156 од 17.09.2019 година, достави мислење по иницијативата пред овој суд и документација по предметот, во кое наведе: „Во врска со објавата на Одлуката за стратегиска оценка за влијание врз животната средина на веб страната на Општина Гевгелија, ве известуваме дека информации за наведената година не постојат. Поради обемниот проток на информации на веб страната, нашиот сервер, согласно спецификациите, не е во можност да чува податоци неограничено време. Веб страната, односно нејзиниот систем за ажурирање на податоците е подесен да ги чува податоците не постари од 5 години. Резервните копии од целиот систем се прават на дневна основа, но поради нивната големина се чуваат најмногу до 3 месеци и не содржат слики и документи. Годишна копија, поради динамичноста на промените на веб страната, не се прави“.

Од ова писмено известување факт е дека органот не поседува доказ за објавување на документот на веб страната на Општината.

7. Од списите по предметот се гледа дека постапката на донесување на предметниот план била во време на важење на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 144/2012, 55/2013 и 163/2013).

Видовите и содржината на плановите, како и постапката за нивно изработување и донесување се уредени во глава II од Законот за просторно и урбанистичко планирање насловено како “Планирање на просторот”, во која се содржани членовите од 7-48 од Законот.

Со членот 7 од овој закон се утврдени видовите планови кои се донесуваат во зависност од просторот кој е предмет на

планирање и тоа Просторен план на Република Македонија и урбанистички планови (генерален урбанистички план, детален урбанистички план, урбанистички план за село и урбанистички план вон населено место).

Според член 21 став 1 од Законот, на нацртот на плановите од членот 7 на овој закон се врши стручна ревизија со која се утврдува дека плановите се изработени во согласност со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон.

Според ставот 5 од членот 21 од Законот, забелешките од стручната ревизија се вградуваат во нацртот на планот, а изработувачот на планот задолжително дава извештај за постапувањето по забелешките на стручната ревизија, до органот надлежен за донесување на планот. Стручната ревизија и извештајот за постапувањето по забелешките од стручната ревизија се составен дел на планот.

Во член 22 став 1 на овој закон се утврдува дека плановите од членот 7 на овој закон се изработуваат во две фази, односно како нацрт на план и предлог на план.

Со членот 24 на овој закон е определено:

(1) По нацртот на деталниот урбанистички план, урбанистичкиот план за село и урбанистичкиот план вон населено место, општината спроведува јавна презентација и јавна анкета.

(2) Организирањето на јавната презентација и јавната анкета по плановите од ставот 1 на овој член, го врши градоначалникот на општината, по утврдување на нацртот на планот од страна на советот за кој претходно е добиено мислење од комисијата од член 17 став 4 на овој закон.

(3) За спроведената јавна презентација и јавна анкета се изработува извештај.

(4) За организирањето на јавна презентација и јавна анкета општината е должна писмено да ги извести субјектите од членот 29 на овој закон. Јавната анкета трае најмалку десет работни дена, во кој рок субјектите од членот 29 на овој закон како и сите заинтересирани физички и правни лица можат да достават забелешки и предлози по нацртот на планот, на анкетни листови. Доколку во овој рок субјектите од членот 29 на овој закон не достават забелешки и предлози, ќе се смета дека немаат забелешки и предлози на планското решение.

(5) Јавната презентација и јавната анкета од ставот 1 на овој член се спроведува со излагање на планот на јавно место кое се наоѓа во кругот на месната самоуправа.

(6) Јавната презентација е стручно презентирање на планот и се организира во простории и време што ќе го определи градоначалникот на општината.

(7) Извештај од јавната анкета со образложение за прифатените и неприфатените забелешки за плановите од ставот 1 на овој член, изработува стручна комисија формирана од градоначалникот на општината, која е составена од три члена, и тоа: носителот на изработка на планот, одговорно лице од општинската администрација надлежно за урбанистичко планирање и истакнат научен и стручен работник од областа на урбанистичкото планирање.

(8) Извештајот од ставот 6 на овој член е составен дел на одлуката за донесување на предлогот на планот.

(9) Врз основа на извештајот, комисијата од ставот 6 на овој член е должна писмено да го извести секое лице кое поднело анкетен лист со образложение за прифаќање или неприфаќање на неговите забелешки или предлози.

(10) Доколку комисијата од ставот 7 на овој член оцени дека нацртот на планот со прифатените забелешки од јавната анкета претрпел значајни промени (промена на границата на урбанистичкиот опфат, промени на регулационите линии, промена на намената на земјиштето и промени во поголем обем на други параметри утврдени во планот), градоначалникот на општината за нацртот на планот со вградени забелешки во планот повторно спроведува јавна презентација и јавна анкета.

(11) Времето и местото каде што ќе биде изложен планот и спроведувањето на јавната презентација и јавната анкета, задолжително се објавува со соопштение во најмалку две јавни гласила. Соопштението задолжително ги содржи податоците, местоположбата и површината на опфатот на планот.

Според член 25 став 2 од Законот, на плановите од член 7 точка 2 на овој закон изработени во форма на предлог-план согласност дава органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредувањето на просторот, со која се потврдува дека постапката за изработување на предлог планот е спроведена согласно со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон.

Според ставот 3 од членот 25 од Законот, согласноста од ставот 2 на овој член се дава во рок од 15 работни дена од денот на поднесувањето на барањето од страна на донесувачот на планот. Доколку надлежниот орган за издавање на согласноста не одговори во наведениот рок, ќе се смета дека согласноста е издадена.

Во ставот 4 на членот 25 од овој закон, се предвидува дека по добивањето на согласноста од ставот 2 на овој член, планот се доставува до надлежниот орган за донесување.

Според ставот 5 од наведениот член од Законот, градоначалникот на општината, општината во Градот Скопје и Градот Скопје е должен најдоцна 15 дена по добивањето на согласноста од ставот 2 на овој член да го достави предлогот на планот до советот на општината, општината во Градот Скопје и Градот Скопје, а претседателот на советот е должен во рок од 15 дена од приемот на предлогот на планот да го стави на седница на советот, и советот е должен да одлучи по истиот на истата седница.

Според ставот 7 од овој член од Законот, Советот на општината, општината на Градот Скопје и Градот Скопје може да го донесе, односно да не го донесе предлогот на планот доколку смета дека истиот не е изработен согласно со законските прописи во кој случај е должен да донесе одлука со образложение за констатираната неправилност поради која предлогот не е донесен.

8. Согласно член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се владеењето на правото, кое во својата суштина ја содржи правната сигурност на граѓаните во правниот поредок, како и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата.

Од наведените одредби од Законот за просторно и урбанистичко планирање, произлегува дека законодавецот во функција на обезбедување на уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, утврдил прецизна регулатива во врска со планирањето на просторот, точно определувајќи ги плановите за просторно и урбанистичко планирање, нивната содржина и постапката за нивно донесување.

Во конкретниот случај, од презентираната фактичка состојба, утврдена врз основа на писмената документација, произлегува дека доносителот на оспорениот акт ги спровел фазите во постапката за донесувањето на предметниот детален урбани-

стички план, согласно одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Од списите по предметот, исто така се гледа дека во месеците октомври и ноември 2013 година веќе биле организирани и спроведени повторените јавна презентација и јавна анкета по Нацрт-измените и дополнувањата на предметниот план, во време на важење во тоа време на одредбите од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.55/2013), кој влегол во сила на 24.04.2013 година. Според членот 29-а од Законот: „Изработувачот на урбанистичките планови од член 7 точка 2 од овој закон, државната урбанистичка планска документација, локалната урбанистичка планска документација, урбанистичко планската документација за туристичко развојна зона, урбанистичко планска документација за автокамп и проектот за инфраструктура, е должен пред издавање на согласност, односно одобрување на истите да обезбеди согласност од Агенцијата за катастар на недвижности дека при изработката на наведената планска документација е користена ажурирана геодетска подлога која како основа за ажурирањето ги користела катастарските планови кои се во примена“.

Значи, оваа законска обврска била законски определена помеѓу изработувачот на план и Агенција за катастар на недвижности, па оттука, во однос на ова прашање дали изработувачот на планот – планерот, обезбедил согласност од Агенцијата, е стручно-техничко прашање на оценка на Министерството за транспорт и врски пред издавање на согласност на Предлог-планот, на што упатува наведениот член 29-а од Законот, кој бил донесен во април 2013 година и важел во време на повторената јавна презентација и јавна анкета на предметниот план.

Меѓутоа, потребно е да се наведе во оваа анализа дека по донесувањето во април 2013 година на наведените измени и дополнувања на Законот, потоа бил донесен Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.163/2013), кој влегол во сила на 04.12.2013 година, со кој бил изменет членот 29-а од Законот, според кој не изработувачот на планот, туку донесувачот на планот (значи Советот на општината) е должен пред организирање на јавна анкета и јавна презентација од членот 24 од овој закон, да обезбеди согласност за усогла-

сеност на урбанистичките планови или урбанистичко планска документација, со катастарските подлоги од Агенцијата за катастар на недвижности, која одредба важела за во иднина во постапките а не и за предметната постапка во конкретниов случај.

Со оглед на тоа што ваквата одредба не била во правниот поредок во време на фазата на спроведената повторена јавна презентација и јавна анкета по Нацрт-измените и дополнувањата на предметниот план во текот на октомври и ноември 2013 година, истата во случајов не била обврска на донесувачот на предметниот план по овој основ. Имено, Министерството за транспорт и врски пред издавање на согласност имал обврска да ја следи примената на членот 29-а од Законот за изменување и дополнување на Законот за транспорт и врски („Службен весник на Република Македонија“ бр.55/2013), во време на важењето на оваа одредба во фазата на постапките на плановите во тој период, од аспект на обезбедување согласност на релација изработувач на план и Агенција за катастар на недвижности, со оглед на тоа што од уставно-правен аспект се следат и ценат фазите на постапката и обврските на доносителот на планот согласно законите.

9. Со членот 7 од Законот за изменување и дополнување на Законот за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2011), членот 65 на овој закон се менува и гласи:

(1) На предлог на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, Владата на Република Македонија ги пропишува стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми (во натамошниот текст: плански документи), за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето (во натамошниот текст: стратегиска оцена).

(2) Стратегиска оцена се спроведува на плански документи кои се подготвуваат во областа на земјоделството, шумарството, рибарството, енергетиката, индустријата, рударството, транспортот, регионалниот развој, телекомуникациите, управувањето со отпадот, управувањето со водите, туризмот, просторното и урбанистичкото планирање и користењето на земјиштето и со кои се создава основа за изведување на проекти за кои се врши оцена на влијанието врз животната средина или на сите плански документи со кои се уредува управувањето со заштитените подрачја прогласени согласно со закон или пак можат да влијаат врз тие подрачја.



(3) По исклучок за плански документи од ставот 2 на овој член, со кои се одредува користење на мали области од локално значење и со кои се предвидуваат мали измени на планските документи од ставот 2 на овој член, стратегиска оцена ќе се врши само кога органот кој го подготвува планскиот документ ќе утврди дека има значајни влијанија врз животната средина и врз здравјето на луѓето согласно со прописот од став 4 на овој член.

(4) Владата на Република Македонија на предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ги пропишува критериумите врз основа на кои се определува дали еден плански документ би можел да има значително влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето.

(5) За планските документи кои не се определени со прописот од ставот 1 на овој член, а со кои се создава основа за изведување на проекти за кои се врши оцена на влијанието врз животната средина, стратегиска оцена се врши само тогаш кога е веројатно дека тие би можеле да имаат значително влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето согласно со прописот од ставот 4 на овој член.

(6) Органот кој го подготвува планскиот документ е должен да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето согласно со критериумите утврдени во прописот од ставот 4 на овој член.

(7) Во случаите од ставот 6 на овој член кога е потребно спроведување на стратешка оцена на влијанието врз животната средина, со одлуката од ставот 6 на овој член се определува и обемот на стратегиската оцена.

(8) Одлуката од ставот 6 на овој член ја донесува лицето кое раководи со органот што го подготвува планскиот документ, односно градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градоначалникот на градот Скопје, тогаш кога планскиот документ го подготвува општината, општината во градот Скопје или градот Скопје.

(9) Органот кој го подготвува планскиот документ е должен да ги определи органите засегнати од имплементацијата на планскиот документ на начин пропишан со актот донесен согласно со членот 61 став 8 од овој закон, како и да ги консултира истите при донесувањето на одлуката за спроведување, односно неспроведување на стратегиската оцена, како и во текот на спроведувањето на стратегиската оцена.

(10) Органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член е должен да ги објави на својата веб-страница на начин пропишан со актот донесен согласно со членот 61 став 8 од овој закон.

(11) Против одлуката од ставот 6 на овој член, јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на

веб-страницата на органот кој го подготвува планскиот документ, до министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина кога одлуката ја носи градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градоначалникот на градот Скопје, односно до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен кога одлуката ја носи орган на државната управа.

(12) Органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член, како и другите придружни документи е должен да ги достави до органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

(13) Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката, формуларите и другите придружни документи од ставот 12 на овој член, со која е одлучено да не се спроведува стратегиска оцена, доколку оцени дека се исполнети условите за спроведување на стратегиската оцена на планскиот документ или истиот има значителни влијанија врз животната средина и здравјето на луѓето ќе донесе решение со кое го задолжува органот што го подготвува планскиот документ да спроведе стратегиска оцена на истиот.

(14) Со решението од ставот 13 на овој член ќе се определи и обемот на стратегиската оцена.

(15) Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката, формуларите и другите придружни документи од ставот 12 на овој член, со која е одлучено да се спроведува стратегиска оцена ќе издаде решение со кое го определува обемот на стратегиската оцена доколку утврди дека истиот не е целосно определен од страна на органот што го подготвува планскиот документ.

(16) Решението од ставовите 13 и 15 на овој член органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен да ги објави на својата веб-страница.

(17) Против решението од ставовите 13 и 15 на овој член засегнатата јавност, како и органот што го подготвува документот имаат право на жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

(18) Во случај кога органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ќе утврди дека одлуката, формуларите, како и другата доставена документација од ставот 12 на овој член, не ги содржат потребните информации за оцена на потребата, односно непостоење потреба од спроведување на стратегиска оцена е должен во рок од 15 дена од денот на приемот на истите да побара од органот што го подготвува планскиот документ да ги достави бараните информации.

(19) Доколку органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина не донесе решение од ставовите 13 и 15 на овој член во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката од ставот 6 на овој член, ќе се смета дека нема забелешки по истата.

(20) Министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ги пропишува формата, содржината и образецот на одлуката од ставот 6 на овој член и на формуларите за потребата од спроведување, односно неспроведување на стратешка оценка од ставот 12 на овој член.

Имено, според Законот за животна средина (член 65 став 6), органот којшто го подготвува планскиот документ е должен да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратешка оценка во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето согласно со критериумите утврдени во прописот од ставот 4 на овој член. Според ставот 10 на истиот член, органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член е должен да ги објави на својата веб-страница на начин пропишан со актот донесен согласно со член 61 став 8 од овој закон Согласно став 11 на истиот член, против одлуката од ставот 6 на овој член, јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб-страницата на органот којшто го подготвува планскиот документ до министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина кога одлуката ја носи градоначалникот на општината, општината во Градот Скопје или градоначалникот на Градот Скопје, односно до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен кога одлуката ја носи орган на државната управа. Според ставот 12 на овој член, органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член, како и другите придружни документи е должен да ги достави до органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека постои законска обврска општината, во постапката за донесување на планот, да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратешка оценка за влијание на животната средина во која се образложени причините за спроведувањето,

односно неспроведувањето на стратегиската оцена. Притоа, органот што го подготвува планскиот документ е должен, согласно членот 65 од Законот за животната средина, на својата веб-страница да ја објави наведената одлука, заедно со соодветните формулари, од кој датум тече рокот за запознавање на јавноста со одлуката и можноста за поднесување на жалба на истата.

Во конкретниот случај, Советот на Општина Гевгелија, како што е веќе погоре наведено во фактичката состојба на предметот пред овој суд, не достави доказ дека Одлуката којашто ја донел за неспроведување на Стратегиска оцена за влијание на животната средина и формуларот со утврдениот обем на Стратегиската оцена, а која одлука била прифатена со Известување бр.15-9875/2 од 13.11.2012 година од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање, согласно наведените одредби од Законот за животната средина, била објавена на веб-страната на Општината.

Тргувајќи од фактот дека објавувањето на одлуката за спроведување или за неспроведување на стратегиска процена на веб-страната на општината е законски пропишана обврска при донесување на урбанистички план и дека против ваквата одлука јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб - страницата на органот којшто го подготвува планскиот документ, произлегува дека објавувањето на одлуката за спроведување, односно неспроведување на стратегиска процена на веб-страната на општината е дел од законски пропишаната постапка за донесување на урбанистички план, од кој зависи информирањето на јавноста и остварувањето на правото на правна заштита во областа на заштитата и унапредувањето на животната средина.

Оттука, необјавувањето на одлуката на начин и постапка пропишани со Законот за животна средина, значи дека не е во целост запазена постапката за донесување на предметниот урбанистички план предвидена со Законот за просторно и урбанистичко планирање, што води кон повреда на начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија, поради што Судот утврди дека оспорената одлука не е во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија и со членот 65 од Законот за животната средина.

10. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

11. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. (У.бр.111/2019 од 15.01.2020)

## 6.

### У.бр.142/2019

#### - Статут на Адвокатска комора

**Со предвидувањето во Статутот на Адвокатската комора при поднесувањето на барање за прием во Комората да се приложи доказ дека лицето не е во работен однос при поднесување на барањето, се предвидува обврска која што не произлегува од условите за упис и прием во адвокати утврдени во член 12 од Законот за адвокатура со што оспорената одредба од Статутот не е согласност со оваа законска одредба, како и со членот 32 од Уставот бидејќи се јавува како пречка за остварување на вработување на лицата кои се во работен однос во моментот кога сакаат да поднесат барање за прием за упис во Адвокатската комора.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 08.07.2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 66 став 2 алинеја 6 од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.169/2011, 68/ 2012, 76/2013, 113/2016 и 95/2019).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата на Дамјан Видовски од Скопје, со Решение У.бр.142/2019 од 12.05.2020 година поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 66 став 2 алинеја 6 од актот означен во точката 1 од ова решение, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со членот 32 и членот 112 од Уставот, како и со членот 12 од Законот за адвокатурата.

4. Судот на седницата, утврди дека според член 66 став 1 од Статутот, барањето за прием се доставува до Комисијата за прием.

Во член 66 став 2 од Статутот е предвидено дека кон барањето за прием се приложуваат:

- кратка биографија,
- универзитетска диплома за дипломиран правник во Република Северна Македонија со завршено четиригодишно високо образование на правни студии и стекнат VII/1 степен на образование или стекнати 300 кредити според Европскиот кредит -трансфер систем,
- доказ за положен правосуден испит,
- уверение за државјанство,
- уверение дека не е одземена деловна способност и
- доказ за невработеност.

5. Согласно член 32 став 1 од Уставот, секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност.

Согласно членот 53 од Уставот, адвокатурата е самостојна и независна јавна служба што обезбедува правна помош и врши јавни овластувања во согласност со закон.

Според член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд, меѓу другото, одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Со Законот за адвокатура („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/2002, 60/2006, 29/2007, 106/2008, 135/2011, 113/2012 и 148/2015), адвокатурата е определена како самостојна и независна јавна служба која обезбедува и дава правна помош.

Според членот 5 од овој закон, самостојноста и независноста на адвокатурата како јавна служба се остварува, покрај другото, и со организирање на адвокатите во Адвокатска комора, автономно донесување на акти за работа на Адвокатската комора и нејзините органи и за запишување и бришење од Именикот на адвокатите, Именикот на адвокатските друштва, Именикот на странските адвокати, Именикот на странските адвокатски друштва, Именикот на адвокатските стручни соработници, Именикот на адвокатските приправници и донесување на Кодекс на адвокатската етика.

Во член 6 став 1 од Законот е определено дека адвокатската дејност ја вршат адвокати кои положили заклетва и се запишале во Именикот на Адвокатската комора на Република Македонија.

Според член 10 ставови 1 и 2 од Законот, правото на вршење на адвокатска дејност согласно со овој закон се стекнува со уписот во Именикот на адвокатите на Адвокатската комора на Република Северна Македонија и по уписот на адвокатот му се издава лиценца за работа.

Во членот 12 од Законот е предвидено дека, во Именикот на адвокатите може да се запише лице, кое ги исполнува општите услови за засновање на работен однос во органите на државната управа, кое ужива углед и е достоино за вршење на адвокатската дејност и да ги исполнува следниве услови:

– да е државјанин на Република Македонија или да е државјанин на држава земја членка на Европската Унија;

– да е деловно способно;

– има стекнато универзитетска диплома за дипломиран правник во Република Македонија со завршено четиригодишно високо образование на правни студии или со стекнати 300 кредити според Европс-

киот кредит–трансфер систем (ЕКТС) или нострифицирана диплома од правен факултет од странство;

- активно да го зборува македонскиот јазик;
- да има положено правосуден испит во Република Македонија;
- да не е во работен однос и
- да не врши работи кои се неспојливи со адвокатурата.

Во член 13 став 1 од Законот е определено дека, по барање за упис во Именикот на адвокатите и Именикот на адвокатските друштва решава надлежен орган на Адвокатската комора на Република Македонија, определен со акт на Адвокатската комора на Република Македонија, на начин и под услови определени со овој закон. Во содржината на останатите 20 става од овој член од Законот е разработена постапката за упис, роковите за постапување на надлежните органи и тела по повод поднесено барање за упис, правото на жалба против решението со кое се врши прием или се одбива барањето за упис, како и правото за водење на управен спор против конечното решение на Комората.

Членот 34 од Законот предвидел дека актите на Комората мора да бидат во согласност со Уставот, Законот за адвокатурата и другите закони.

Членот 57 од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.169/2011, 68/2012, 76/2013, 101/2013 и 13/2017) предвидува дека прием на адвокати се врши во месеците: март, јуни, септември и декември.

Својство на адвокат се стекнува со упис во Именикот на адвокати, според членот 58 од Статутот.

Од содржината на членовите 66, 67 и 68 од Статутот произлегува дека по поднесеното барање одлучува Комисијата за прием при што врши проверка на фактите и условите за прием, се носи решение за прием, истото треба да стане конечно, се дава свечена изјава пред Комисијата за прием по што се врши упис во Именикот од страна на Комисијата. Од сето ова, а и од фактот што приемот на адвокати, согласно член 57 од Статутот, се врши четири пати годишно или на секои три месеци, произлегува дека од поднесување на барањето за прием до уписот на адвокатот во Именикот, може да помине подолг временски период пред истиот да ја започне својата дејност.



Притоа членот 12 од Законот за адвокатурата ги предвидува условите за запишување во Именикот на Адвокатската комора, меѓу кои, согласно алинејата 7 и условот лицето да не е во работен однос, но тоа е општ услов за запишување во Именикот и не е предвиден како услов за поднесување на барањето. Што треба да се приложи кон барањето за упис, што не е исто што и направен конечен прием, е разработено во членот 66 од Статутот, меѓу другото и во спорната алинеја 6 којашто предвидува доставување на доказ за невработеност.

Според Судот, барањето да се достави ваков доказ не е уставно проблематично за лицата кои се невработени во моментот кога го поднесуваат барањето, но за лицата кои се вработени во моментот кога аплицираат станува проблематично, од причини што барањето на ваков доказ преставува пречка за исполнување на предвидените услови. На овој начин се доведува во прашање правото на слободен избор на вработување гарантирано во членот 32 од Уставот. Практикувањето од страна на Комората лицата што се во работен однос да ја известат Комората дека се во работен однос и по одобриениот прием да достават доказ дека им престанал работниот однос на претходното работно место, односно дополнително да достават доказ за престанок на работниот однос, (појаснување од Комората), упатува на тоа дека и Комората прави разлика помеѓу доставување на докази при поднесување на барање и оценка на условите за конечен прием.

Ако се земе предвид траењето на постапката за упис, како и предвидените четири термини во годината за прием на адвокати, предвидената конечност на уписот, можноста лицето да биде одбиено и да има потреба да води спор, произлегува дека условот при поднесување на барањето предвиден во Статутот, но не и во Законот за адвокатурата (член 12 е за пристапување кон упис) се јавува како пречка за остварување на можно вработување на лицата кои се во работен однос, но сакаат да станат адвокати во иднина.

Оттаму, според Судот во оспорената одредба се предвидува обврска којашто не произлегува од условите за упис и прием во адвокати утврдени во член 12 од Законот за адвокатура што не е во согласност со оваа законска одредба, како и со членот 32 од Уставот бидејќи се јавува како пречка за остварување на вработување на лицата кои се во работен однос во

моментот кога сакаат да поднесат барање за прием за упис во Адвокатската комора.

Воедно, при одлучувањето се имаше предвид дека Судот веќе има став за статутарни одредби на Комората со идентична содржина како сега оспорената, а по однос на исто правно прашање. Имено со Одлуката У.бр.32/2004 од 06.10.2004 година Судот, меѓу другото го укинал член 66 став 2 алинеја 7 од претходно важечкиот Статут на Адвокатската комора на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија” бр.97/2002) бидејќи утврдил дека не е во согласност со членот 32 од Уставот. Заради повторното доуредување спротивно на наведената одлука на Судот оспорената одредба не е во согласност и со член 112 став 3 од Уставот.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.

**(У.бр.142/2019 од 08.07.2020)**

## 7.

### У.бр.34/2020

**- Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување**

**Законското овластување со подзаконски пропис да се уредат и надлежностите на лекарските комисии ги надминува уставните и законските граници за такво овластување, поради што истиот не претставува операционализација на законските овластувања, туку напротив истиот излегува од дадените законски рамки, поради што оспорените делови од Правилникот што ја уредуваат надлежноста на лекарските комисии е во**

**спротивност со Уставот и со одредбите од Законот за здравственото осигурување.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 8 јули 2020 година, донесе

**О Д Л У К А**

**1. СЕ УКИНУВА:**

1) Делот „Надлежност“ од насловот на Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017);

2) Делот „Надлежност“ од насловот на глава IV со наслов: „НАДЛЕЖНОСТ НА ЛЕКАРСКИТЕ КОМИСИИ“ од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017);

3) Делот „Надлежност“ од член 1 од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017);

4) Делот „Надлежности“ од член 5 став 2 од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017);

5) Член 5 став 2 алинеи 1-5 од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017);

6) Делот „или со општи акти“ и делот „надлежност“ од членот 6 од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр.82/2016 и 35/2017);

7) Делот „Надлежност“ од член 15 став 2 од Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2016 и 35/2017).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија по повод иницијативата на Игорчо Точев од Кочани, со Решение У.бр.34/2020 од 27 мај 2020 година поведе постапка за оценување на уставноста на делови од Правилникот означен во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот на Република Северна Македонија и Законот за здравственото осигурување.

4. Судот на седницата утврди дека со иницијативата се спорува делот на насловот на Правилникот за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување кој се однесува на надлежноста, како и делот „Надлежност“ од насловот на глава IV со наслов: „НАДЛЕЖНОСТ НА ЛЕКАРСКИТЕ КОМИСИИ“ од Правилникот делот „Надлежност“ од член 1 од Правилникот, делот „Надлежности“ од член 5 став 2 од Правилникот, член 5 став 2 алинеи 1-5 од Правилникот, делот „или со општи акти“ и делот „надлежност“ од членот 6 од Правилникот и делот „Надлежност“ од член 15 став 2 од истиот правилник.

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 34 од Уставот, граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор.

Согласно член 39 став 1 од Уставот, на секој граѓанин му се гарантира правото на здравствена заштита. Од изнесените уставни одредби произлегува дека здравствена заштита на граѓаните се обезбедува преку систем на здравствено осигурување, како дел на социјалното осигурување во поширока смисла и дека правата што од тоа произлегуваат се уредуваат со закон и со колективен договор.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно член 95 став 3 од Уставот, организацијата и работата на органите на државната управа се уредуваат со закон што се донесува со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници.

Согласно членот 96 од Уставот, органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законите и за својата работа се одговорни на Владата.

Согласно член 2 став 2 од Законот за здравственото осигурување, задолжително здравствено осигурување се установува за сите граѓани на Република Северна Македонија заради обезбедување на здравствени услуги и парични надоместоци врз начелата на сеопфатност, солидарност, еднаквост и ефективно користење на средствата под услови утврдени со овој закон.

Според член 20 став 6 од истиот закон, составот, начинот на работата на комисиите од ставовите 1 и 2 на овој член се утврдува со општ акт на Фондот.

Во членот 1 од оспорениот правилник се уредува состав, надлежност и начин на работа на лекарските комисии за оценка на привремена спреченост за работа и мислење за остварување, како и начин на работа на администраторот на лекарската комисија во Фондот за здравственото осигурување на Македонија.

Во членот 4 од овој правилник содржан во главата III. со наслов: „НАДЛЕЖНОСТ НА АДМИНИСТРАТОРОТ“ се предвидува:

„Надлежности на администраторот се: да учествува на состаноците на лекарската комисија без право на глас; да ја прима и подготвува документацијата која ја разгледува лекарската комисија согласно Упатството за работа на администраторот; да ги следи редовно сите измени на Законот за здравственото осигурување, подзаконските акти и упатствата за работа кои се во врска со предметите кои се даваат на разгледување на лекарската комисија; да бара дополнителна информација или мислење од раководителот во Подрачната служба или соодветната служба во Фондот; да ги внесува административните податоци за осигуреникот во електронската база на податоци која се

однесува на работењето на лекарската комисија. Во случај на отсуство на администраторот раководителот на подрачната служба назначува друго лице како негова замена.

#### IV. НАДЛЕЖНОСТ НА ЛЕКАРСКИТЕ КОМИСИИ:

1. Првостепена лекарска комисија согласно членот 5 првостепената лекарска комисија дава оценка за привремена спреченост за работа над 15 дена по предлог на избран лекар, и тоа во случај на: Болест и повреда надвор од работа; Повреда на работа и професионална болест; Лекување и медицинско испитување; Негување на болно дете до 3-годишна возраст; Негување на болен член на потесно семејство над 3-годишна возраст, но најмногу до 30 дена; Неопходно придружување на болно лице упатено на преглед или лекување надвор од местото на живеење; Неопходно придружување на болно дете до 3-годишна возраст додека е на болничко лекување, но најмногу до 30 дена; Доброволно давање на крв, ткиво или орган; Изолација заради спречување на зараза.

Останати надлежности на првостепена лекарска комисија се: дава мислење по доставен приговор на осигуреното лице против оценката на избраниот лекар за привремената спреченост за работа; дава мислење кога лекарски преглед за осигуреникот ќе побара подрачната служба на Фондот, односно работодавецот; ги прибира барањата доставени од работодавецот односно Фондот за преиспитување на оценката на привремена спреченост за работа, по кои постапува Сектор контрола во Фондот за здравствено осигурување на Македонија; дава мислење за остварување на право на специјализирана медицинска рехабилитација како продолжено болничко лекување; дава мислење за повреда на работа и професионално заболување; дава мислење за потребата од ортопедски помагала согласно Правилникот за индикациите за остварување на право на ортопедски и други помагала; дава мислење за потребата за издавање на двојазичен образец на осигурени лица кои привремено престојуваат (приватно или службено, студиски престој, школување и стручно усовршување, престој во врска со меѓународна-техничка, научна и културна соработка и сл.) во земји со кои Република Македонија има склучено Договор за социјално осигурување; дава мислење и проценка на итноста од потреба за користење на медицинска итна помош и времетраење на истата, на осигурените лица кои привремено престојуваат (приватно или службено, студиски престој, школување и стручно усовршување, престој во врска со меѓународна-техничка, научна и културна соработка и сл.) во земји со кои Република Македонија има склучено Договор за социјално осигурување но истите не ја спровеле постапката за издавање на двојазичен образец или привремено престојуваат во земји со кои Република Македонија нема склучено Договор за социјално осигурување

кои можат да користат само итна медицинска помош; дава мислење за потребата од превоз за враќање на осигуреното лице со санитарско возило во Република Македонија, по завршување на итноста по предлог на странската здравствена установа; дава мислење и одлучува за оправданоста на отворање на боледување/нега на член со иста дијагноза во рок од 30 дена по затворањето на боледувањето; дава мислење за оправданоста од потребата за продолжување на боледување од новоизбран лекар.“

Во тој контекст, а тргнувајќи од содржината на законските овластувања, според Судот, надлежноста на лекарските комисии не може да биде предмет на уредување на подзаконски акт, туку само може да биде предмет на законски или одредби од колективни договори, односно не и на подзаконски прописи со кои може да се уреди само составот и начинот на работа на лекарските комисии.

Тргнувајќи од овој принципиелен став, Судот оцени дека законското овластување со подзаконски пропис да се уредат и надлежностите на лекарските комисии ги надминува уставните и законските граници за такво овластување, поради што Судот оцени дека истиот не претставува операционализација на законските овластувања, туку напротив истиот излегува од дадените законски рамки, поради што оспорените делови од Правилникот коишто ја уредуваат надлежноста на лекарските комисии, што исклучиво е оспорена со поднесената иницијатива, е во спротивност со Уставот и со одредбите од Законот за здравственото осигурување.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.34/2020 од 08.07.2020)**

## **8.**

### **У.бр.27/2019**

**- Одлука донесена врз основа на закон којшто престанал да важи**

**Со оглед на тоа што временскиот период на важење на оспорената одлука изминал, но истиот сеуште егзистира во правниот поредок, како акт донесен врз основа на закон којшто престанал да важи, оспорената одлука нема свој законски основ и не може да егзистира во правниот поредок, од кои причини таа не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51, член 52, член 68 став 1 алинеја 2, член 91 алинеја 1, член 110 алинеја 1 и член 112 ставови 1 и 3 од Уставот на Република Северна Македонија.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 23.09.2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. **СЕ УКИНУВА** Одлуката за утврдување на должности во трупата заклучно со бригада и соодветна единица и одредени должности во команда на корпус и во воени установи во кои службата се врши под трупни услови, донесена од Владата на Република Македонија на 28.02.2009 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.32/2009).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија по повод поднесената иницијатива од Борко Симовски од Скопје, со Решение У.бр.27/2019 од 22.01.2020 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката означена во точката 1 од оваа одлука.



Постапката беше поведена од причини што пред Судот основано се постави прашањето за согласноста на оспорената одлука со член 8 став 1 алинеја 3, член 51, член 52, член 68 став 1 алинеја 2, член 91 алинеја 1, член 110 алинеја 1 и член 112 ставови 1 и 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

4. Судот на седницата утврди дека врз основа на член 94 став 1 точка 3 под б) од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр.80/1993, 4/1994, 14/1995, 71/1996, 32/1997, 24/2000, 96/2000, 50/2001, 85/2003, 50/2004, 4/2005, 84/2005, 101/2005, 70/2006, 153/2007, 152/2008 и 161/2008), Владата на Република Македонија на седницата одржана на 28.02.2009 година донела Одлука за утврдување на должности во трупа заклучно со бригада и соодветна единица и одредени должности во команда на корпус и во воени установи во кои службата се врши под трупни услови, донесена од Владата на Република Македонија на 28.02.2009 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.32/2009).

Во членот 1 од Одлуката е предвидено дека:

Со оваа одлука се утврдуваат должностите во трупа заклучно со бригада и соодветна единица и одредени должности во команди и во Службата за воено здравство, во кои службата се врши под трупни услови во Министерството за одбрана и во постојниот состав на Армијата на Република Македонија, за чие вршење секои 12 месеци ефективно поминати на тие должности се сметаат како 15 месеци стаж на осигурување.

Според членот 2 од Одлуката:

Како должности од членот 1 на оваа одлука се утврдуваат:

1. Должности во трупа заклучно со бригада и соодветна единица:

- должности во единица заклучно со бригада и соодветна единица, кои се пополнуваат со воени старешини и професионални војници;

- должности на лекар и медицински техничар во трупа кои се пополнуваат со цивилни лица.

2. Должности во команди во кои службата се врши под трупни услови:

- должности во оперативен центар во Генералштабот на Армијата на Република Македонија и Здружената оперативна команда;

- должности во Центарот за одгледување и дресура на службени кучиња;

- должности во Секциите за обука;

- должности на полигоните и камповите за обука;
- должности на стрелишта;
- должности во Центарот за обука;
- работа во лаборатории и одделенија во Службата за воено здравство, надлежностите за кои за дијагностика и лечење се применуваат радиорендгентски и други зрачења штетни по здравјето и работа во Институтот за превентивна медицина и тоа:
  - раководител на Одделение за радиологија;
  - радиолог во Одделение за радиологија;
  - главен радиолошки технолог, воедно ракувач на санитарски материјални средства во Одделение за радиологија;
  - радиолошки технолог во Одделение за радиологија;
  - радиолошки техничар во Одделение за радиологија;
  - физичар во Одделение за медицина на трудот;
  - раководител на Одделение за превентивна медицина;
  - главен медицински техничар во Одделение за превентивна медицина;
  - ракувач на ИнМС и СнМС на институт за превентивна медицина.

Во членот 3 пак, од Одлуката е предвидено дека:

Оваа одлука влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

5. Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Во членот 51 од Уставот, е предвидено дека во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законот. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно член 52 од Уставот на Република Северна Македонија законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила. Законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Законите влегуваат во сила најрано осмиот ден од денот на објавувањето, а по исклучок што го утврдува Собранието со денот на објавувањето.

Законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Во членот 68 од Уставот се определува дека Собранието на Република Северна Македонија, покрај другото, донесува закони и дава автентично толкување на законите (став 1 алинеја 2).

Согласно член 91 алинеја 1 од Уставот, Владата на Република Северна Македонија ја утврдува политиката на извршувањето на законите и другите прописи на Собранието и е одговорна за нивното извршување.

Според член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Согласно член 112 став 1 од Уставот, Уставниот суд ќе укине или поништи закон ако утврди дека не е во согласност со Уставот. Според ставот 3 од истиот член, одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни.

6. Во членот 94 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр.80/1993, 4/1994, 14/1995, 71/1996, 32/1997, 24/2000, 96/2000, 50/2001, 85/2003, 50/2004, 4/2005, 84/2005, 101/2005, 70/2006, 153/2007, 152/2008, 161/2008, 81/2009,156/2009, 83/2010, 156/2010, 24/2011, 51/2011 и 11/2012), којшто важел во времето на донесување на оспорената одлука во делот „Осигуреници од одбраната“ било предвидено дека:

На осигурениците во Министерството за одбрана и на службата во постојниот состав на Армијата на Република Македонија (војници по договор, помлади офицери и граѓански лица на служба на армијата) стажот на осигурување им се смета со зголемено траење, и тоа:

1) Секои 12 месеци ефективно поминати на тие должности се сметаат како 18 месеци стаж на осигурување во:

а) летечка служба - на должност активен пилот, извидувач, радист, автомеханичар, аерофотограф или на други должности на кои вршеле летачка служба или како припадник на органот на санитарска служба на испитување и тренирање на летачите или за испитување на заштитната опрема во барокоморите, односно во авионите, ако при такво испитување и тренирање летале најмалку 90 часа годишно;

б) падобранска служба - на должности активен падобранец и

в) должност на нуркач;  
г) должности во единиците за специјална намена; (Сл. весник на РМ бр.14/95.

2) Секои 12 месеци ефективно поминати на тие должности се сметаат како 16 месеци стаж на осигурување во:

а) вршење работи на член на специјален експериментален екипаж за испитување на вооружување во фаза на освојување на производство и завршни експерименти и испитување, ако на експериментите и испитувањата помине просечно најмалку половина од вкупното годишно работно време;

б) вршење работи на радиолошка, биолошка и хемиска заштита во лабораториски и полигонски услуги, што ќе ги утврди министерот за одбрана и

в) вршење на работи на електронско извидување и работи на криптозаштита, безбедност и разузнавачки и контраразузнавачки работи и воена полиција.

3) Секои 12 месеци ефективно поминати на тие должности се сметаат како 15 месеци стаж на осигурување во:

а) вршење работи на радарски уреди на кои се изложени на радарски зрачења и тоа: лице кое врши поправка, посложени дотерувања и испитувања или работи како инструктор – наставник на поправка на радарски уреди, ако на тие работи помине просечно најмалку 3/4 од вкупното годишно работно време и

б) вршење должност во трупата заклучно со бригада и соодветна единица и одредени должности во команда на корпус и во воени установи во кои службата се врши под трупни услови, а кои ги утврдува Владата на Република Македонија по предлог на министерот за одбрана.

Во членот 248 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр.98/2012, 166/2012, 15/2013, 170/2013, 43/2014, 44/2014, 113/2014, 160/2014, 188/2014, 20/2015, 61/2015, 97/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 173/2015, 217/2015, 217/2015, 26/2016, 120/2016, 132/2016 и 35/2018), се наведува дека:

Со денот на влегувањето на сила на овој закон престануваат да важат Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 80/1993, 3/1994, 14/1995, 71/1996, 32/1997, 24/2000, 96/2000, 50/2001, 85/2003, 50/2004, 4/2005, 84/2005, 101/2005, 70/2006, 153/2007, 152/2008, 161/2008, 81/2009, 156/2009, 83/10, 156/10, 24/11, 51/11 и 11/12) и Законот за матичната евиденција на осигурениците и корисниците на права од пензиското и инвалидско-

то осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 16/2004, 55/2007, 102/2008 и 51/2011).

Според член 243 од наведениот закон, подзаконските акти чие донесување е предвидено со овој закон ќе се донесат во рок од 30 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон.

Во членот 76 од Законот во делот „Осигуреници од одбраната“ е предвидено дека: На осигурениците од членот 11 став (1) точка 2 од овој закон стажот на осигурување им се смета со зголемено траење, и тоа:

1) Секои 12 месеци ефективно поминати на тие должности се сметаат како 18 месеци стаж на осигурување во:

а) летечка служба - на должност активен пилот, извидувач, радист, автомеханичар, аерофотограф или на други должности на кои вршеле летачка служба или како припадник на органот на санитарска служба на испитување и тренирање на летачите или за испитување на заштитната опрема во барокоморите, односно во авионите, ако при такво испитување и тренирање летале најмалку 90 часа годишно;

б) падобранска служба-на должности активен падобранец;

в) должност на нуркач и

г) должности во единиците за специјална намена;

2) Секои 12 месеци ефективно поминати на тие должности се сметаат како 16 месеци стаж на осигурување во:

а) вршење работи на член на специјален експериментален екипаж за испитување на вооружување во фаза на освојување на производство и завршни експерименти и испитување, ако на експериментите и испитувањата помине просечно најмалку половина од вкупното годишно работно време;

б) вршење работи на радиолошка, биолошка и хемиска заштита во лабораториски и полигонски услуги, што ќе ги утврди министерот за одбрана и

в) вршење работи на електронско извидување и работи на криптозаштита, безбедност и разузнавачки и контраразузнавачки работи и воена полиција и

3) Секои 12 месеци ефективно поминати на тие должности се сметаат како 15 месеци стаж на осигурување во:

а) вршење работи на радарски уреди на кои се изложени на радарски зрачења, и тоа: лице кое врши поправка, посложени дотерувања и испитувања или работи како инструктор – наставник на поправка на радарски уреди, ако на тие работи помине просечно најмалку три четвртини од вкупното годишно работно време и

б) вршење должност во трупа заклучно со бригада и соодветна единица и одредени должности во команда на корпус и во воени установи во кои службата се врши под трупни услови, а кои ги утврдува Владата на Република Македонија по предлог на министерот за одбрана.

Од содржината на оспорената одлука произлегува дека Владата на Република Македонија истата ја донела согласно член 94 став 1 точка 3 под б) од Законот за пензиското и инвалидското („Службен весник на Република Македонија“ бр.80/1993, 4/1994, 14/1995, 71/1996, 32/1997, 24/2000, 96/2000, 50/2001, 85/2003, 50/2004, 4/2005, 84/2005, 101/2005, 70/2006, 153/2007, 152/2008, 161/2008, 81/2009, 156/2009, 83/2010, 156/2010, 24/2011, 51/2011 и 11/2012). Овој закон престанал да важи со донесување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр.98/2012, 166/2012, 15/2013, 170/2013, 43/2014, 44/2014, 113/2014, 160/2014, 188/2014, 20/2015, 61/2015, 97/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 173/2015, 217/2015, 217/2015, 26/2016, 120/2016, 132/2016 и 35/2018), при што согласно член 243 од наведениот закон, подзаконските акти чиешто донесување е предвидено со овој закон ќе се донесат во рок од 30 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон. Тоа поточно значи дека Владата во рок од 30 дена од влегување во сила на законот била должна да донесе нова одлука, нешто што не е направено.

Со оглед на тоа што временскиот период на важење на оспорената одлука изминал, но истиот сеуште егзистира во правниот поредок, како акт донесен врз основа на Закон којшто престанал да важи, Судот оцени дека оспорената одлука нема свој законски основ и не може да егзистира во правниот поредок, од кои причини таа не е во согласност со уставните и законски одредби на кои се повикува подносителот на иницијативата.

7. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

8. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.27/2019 од 23.09.2020)**

## 9.

### У.бр.120/2019

**- Колективниот договор за работниците во  
Јавното претпријатие за стопанисување со шуми  
„Македонски шуми“**

Уредувањето во оспорената одредба од Колективниот договор директорот еднаш месечно да ја утврдува вредноста на бодот на целокупната плата не е во согласност со членот 37-ц од Законот за јавните претпријатија којшто предвидува вредноста на бодот да ја определува директорот и тоа само по однос на основната плата. Оспорената одредба не е во согласност и со член 88 став 3 од Законот за административните службеници којшто предвидува вредноста на бодот за пресметување на платите на јавните службеници да се утврдува секоја година со одлука на основачот, а не да се утврдува еднаш во месецот, како што предвидува оспорената одредба.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 23.09.2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА членот 52 од Колективниот договор за работниците во Јавното претпријатие за стопанисување со шуми „Македонски шуми“ (по ново ЈП „Национални шуми“) ПО-Скопје, склучен помеѓу Синдикатот на работниците од шумарството и дрвната индустрија на Република Македонија и Управниот одбор

на ЈП „Македонски шуми“, (бр.02-468/1 од 06.02.2006, 02-202/4 од 25.01.2007, бр.02-243/3 од 09.02.2009, бр.02-1126/4 од 13.07.2009, бр.02-864/2 од 30.06.2011, бр.02-907/1 од 03.09.2014 и бр.02-675/1 од 26.08.2019).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата на Горан Нациќ, адвокат од Скопје, со Решение У.бр.120/2019 од 03.06.2020 година поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на членот 52 од Колективниот договор за работниците во Јавното претпријатие за стопанисување со шуми ЈП „Национални шуми“, ПО-Скопје, означен во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, со член 37-ц од Законот за јавните претпријатија и со член 88 став 3 од Законот за административните службеници.

4. Судот на седницата, утврди дека според член 52 став 1 од Колективниот договор вредноста на бодот ја утврдува директорот на претпријатието секој месец во зависност од остварувањето на производно-финансов план, согласно утврдените критериуми.

Според ставот 2 од истиот член од Договорот, вредноста на бодот од ставот 1 може да се движи од 0,70 до 1,30.

5. Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Вработените во Јавното претпријатие за стопанисување со државни шуми „Македонски шуми“- Скопје, по ново „Национални шуми“ имаат статус на административни службеници, даватели на услуги и помошно-технички лица, според одредбите од Законот за административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016, 11/2018, 275/2019 и 14/2020) и одредбите од Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр.27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018, 198/2018, 143/2019, 14/2020).



Во член 4 став 1 од Законот за административните службеници е предвидено дека со Законот за административните службеници се уредува статусот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници. Според ставот 5 од истиот член од Законот, за прашањата коишто се однесуваат на работниот однос на административните службеници, а кои не се уредени со овој закон, со Законот за вработени во јавниот сектор или со посебните закони и со колективните договори, се применуваат општите прописи за работните односи.

Од анализата на содржината на член 4 став 5 од Законот за административните службеници, како и од анализата на содржината на останатите одредби од наведениот закон, произлегува дека по однос на административните службеници во целост се уредени прашањата поврзани со класификацијата, категориите и нивоата на работните места (членови 21-29), како и прашањата поврзани со платата и надоместоците на плата (членови 85-97). Оттаму, произлегува заклучокот дека во правниот поредок на Република Македонија, по однос на административните службеници од ЈП „Национални шуми“ постои целосна законска уреденост по однос на компонентите на платата, вредноста на бодот, додатоците и други надоместоци на плата.

Притоа во членот 86 од наведениот закон е определено дека платата на административниот службеник се состои од следниве компоненти:

- основна компонента и
- исклучителна компонента.

Членот 87 од Законот има детална разработка на елементите коишто ја чинат основната компонента (дел на плата за степен на образование, дел на плата за ниво и дел на плата за стаж) со разработка според предвиден број на бодови.

Во член 88 став 3 од Законот за административните службеници е определено дека вредноста на бодот за пресметување на платите на јавните службеници се утврдува секоја година со одлука на основачот која, на предлог на надлежниот функционер, се донесува во рок од десет дена од денот на влегувањето во сила на буџетот на институцијата, а во рамките на предвидениот буџет и врз основа на вкупниот број на административни службеници распоредени по соодветните нивоа за тековната година.

Членот 89 од Законот за административните службеници определува дека исклучителната компонента на платата ја сочинуваат следниве додатоци: за посебни услови на работа; заради прилагодување кон пазарот на трудот, како и за ноќна работа, работа во смени и прекувремена работа.

Во членот 7 од Законот за вработените во јавниот сектор е разработено начело на управување со ефектот на вработените и тоа на следниот начин:

Институциите се должни да воспостават процедури за управување со ефектот на вработените преку негово континуирано следење и оценување и предлагање на мерки за негово подобрување (став 1).

Оценката за учинокот е мерка за придонесот на вработениот за ефикасно и ефективно функционирање на институцијата која се мери преку квалитетот, динамиката, почитувањето на роковите, нивото на исполнување на работните цели и задачи, сервисната ориентација, професионалноста и однесувањето на вработениот, како и преку други критериуми од интерес за институцијата (став 2).

Оценката од ставот 2 на овој член е основ за зголемување или намалување на платата на вработениот, утврдување на парична или друг вид материјална или нематеријална награда, унапредување или распоредување на работно место на пониско ниво, или прекинување на работниот однос, на начин и во постапка утврдена со закон и со колективен договор (став 3).

Член 37 став 1 од Законот за јавните претпријатија определува дека местата на вработените во јавните претпријатија се групираат во групи и подгрупи согласно со Законот за вработените во јавниот сектор, и тоа:

- група I подгрупа 2 јавни службеници,
- група III подгрупа 5 даватели на јавни услуги во јавните претпријатија и
- група IV подгрупи 1, 2, 3, 4 и 5 помошно-технички лица.

Според членот 37-ц од истиот закон, начинот на утврдување на основната плата и на додатоците на плата на вработените во јавните претпријатија ги утврдува управниот одбор на јавното претпријатие, а вредноста на бодот на основната плата ја утврдува директорот на јавното претпријатие.

Исто така, и со членот 50 од Колективниот договор на работниците во Јавното претпријатие за стопанисување со шуми ЈП „Национални шуми“ ПО-Скопје се определува дека нето-

платата на работникот се состои од основна плата, дел од плата за работна успешност и додатоци на плата.

Тргувајќи од анализата на оспорениот член 52 од Колективниот договор произлегува дека во него е содржано овластување на директорот на претпријатието да ја утврдува вредноста на бодот за секој месец во зависност од остварувањето на производно-финансовиот план, согласно утврдените критериуми, при што вредноста на бодот може да се движи од 0,70 до 1,30.

Членот 37-ц од Законот за јавните претпријатија определува, исто така, дека вредноста на бодот ја утврдува директорот на јавното претпријатије, но не на сите компоненти на платата (основна плата и додатоците), туку само на основната плата. Притоа во оваа законска норма нема овластување за определување на коефициентот, според кој се пресметува платата секој месец како што тоа го предвидува оспорената одредба.

Оттаму, уредувањето во оспорениот член 52 од Колективниот договор директорот еднаш месечно да ја утврдува вредноста на бодот на целокупната плата не е во согласност со членот 37-ц од Законот за јавните претпријатија којшто предвидува вредноста на бодот да ја определува директорот и тоа само по однос на основната плата. Исто така, оспорената одредба не е во согласност со член 88 став 3 од Законот за административните службеници којшто предвидува вредноста на бодот за пресметување на платите на јавните службеници да се утврдува секоја година со одлука на основачот која, на предлог на надлежниот функционер, да се донесува во рок од десет дена од денот на влегувањето во сила на буџетот на институцијата, а во рамките на предвидениот буџет и врз основа на вкупниот број на административни службеници распоредени по соодветните нивоа за тековната година, а не да се утврдува еднаш во месецот, како што предвидува оспорената одредба.

Судот, имајќи предвид дека подзаконските акти, односно колективните договори мораат да бидат во согласност со повисоките акти, односно законите и Уставот, што овде не е случај, оцени дека оспорената одредба не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот. Оваа уставна норма инсистира на усогласеност на правниот поредок заради постоење правна сигурност, јасна и недвосмислена уреденост.

Врз основа на направената анализа, Судот, исто така, оцени дека оспорената одредба не е во согласност и со член 37-ц од Законот за јавните претпријатија како и со член 88 став 3 од Законот за административните службеници.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. (У.бр.120/2019 од 23.09.2020)

## 10.

### У.бр.146/2019

**- Упатство за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници**

**Со обврската на полициските службеници за поднесување барање до непосредниот раководен полициски службеник, во случај кога вработениот има намера да патува во странство заради приватна потреба, се ограничува слободата на движење како уставно загаранирано право бидејќи ова ограничување треба да биде предвидено со закон, а не со подзаконски акт.**

**Со ваквото нормирање на оспорените одредби од предметното упатство, доносителот на актот го ограничува уставно загарантираното право на напуштање на територијата на Републиката, односно слободата на движење граѓаните - вработени во Министерството, со статус на полициски службеници, за што нема уставна, ниту законска основаност поради што оспорените одредби се спротивни на член 8 став 1 алинеја 1 и член 27 став 2 од Уставот.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019 и 256/2020), на седницата одржана на 9 декември 2020 година, донесе

## ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВААТ ставовите 2 и 3 од членот 25 од Упатството за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/2007 и 133/2016).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата поднесена од Гоце Делчев Тодев, претседател на Независниот грански синдикат на полицијата, со Решение У.бр.146/2019 од 23 септември 2020 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на одредбите од актот, означени во точката 1 од оваа одлука.

4. Судот на седницата утврди дека со ставот 2 од членот 25 од предметното упатство се предвидува дека полициските службеници од ставот (1) на овој член кои сакаат да патуваат во странство заради приватна потреба поднесуваат барање во писмена форма до непосредниот раководен полициски службеник заради добивање одобрение за патување во странство.

Со ставот 3 на истиот член се предвидува дека во случај на одбивање на барањето од ставот (2) на овој член, причините за тоа писмено се образложуваат од страна на непосредниот раководен полициски службеник.

5. Според член 8 став 1 алинеи 1 и 3 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 27 од Уставот, секој граѓанин на Република Северна Македонија има право слободно да се движи на територијата на Републиката и слободно да го избира местото на своето живеалиште. Секој граѓанин има право да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката. Остварувањето на овие права може да се ограничи со закон, единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.

Членот 51 од Уставот предвидува дека во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според членот 108 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.

Согласно со член 110 алинеја 2 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Прашањата коишто се однесуваат на правата и обврските од работен однос на вработените во Министерството за внатрешни работи се уредени со Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 42/2014, 116/2014, 33/2015, 33/2015, 96/2015, 5/2016, 120/2016, 127/2016, 142/2016, 190/2016, 21/2018, 135/2018 - исправка и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 108/2019 и 275/2019), Законот за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр.114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 31/2016, 106/2016, 120/2016, 21/2018, 21/2018 и 64/2018) и Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2015, 227/2015, 177/2016, 197/2016, 269/2019 и 279/2019).

Според член 3 точка 2 од Законот за внатрешни работи, „работник во Министерството“ е овластено службено лице согласно со одредбите од овој закон.

Членот 33 од овој закон (насловен „Статус на вработените во Министерството“) став 1 (алинеи 1-3), предвидува дека во

Министерството вработените имаат статус на: овластени службени лица, согласно со овој закон; административни службеници, согласно со Законот за административни службеници; и работници, согласно со Законот за работните односи.

Според ставот 2 од истиот член, вработените во Министерството со статус на овластени службени лица од ставот 1 алинеја 1 на овој член се: овластените службени лица за вршење стручни работи и полициските службеници.

Членот 65 од истиот закон предвидува дека правата и обврските од работниот однос, работниците во Министерството ги остваруваат согласно одредбите од овој закон, Законот за полиција, прописите од областа на работните односи и Колективниот договор на Министерството.

Понатаму, членот 1 од Законот за полиција предвидува дека со овој закон се уредуваат полициските работи, организацијата на полицијата, полициските овластувања и правата и обврските што произлегуваат од работниот однос на полициските службеници во Министерството за внатрешни работи (во натамошниот текст: Министерството), што не се уредени со Законот за внатрешни работи.

Според член 2 став 1 од истиот закон, полицијата е дел од Министерството во кој се вршат полициски работи преку полициски службеници. Полициски службеник е овластено службено лице согласно со одредбите од Законот за внатрешни работи, униформиран и неуниформиран припадник на полицијата со полициски овластувања, кој ги врши полициските работи во согласност со закон (став 2).

Согласно членот 94 од истиот закон, правата и обврските од работниот однос, полицискиот службеник ги остварува согласно со прописите за внатрешни работи, работни односи, Колективниот договор на Министерството и овој закон.

Со Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи се уредуваат правата и обврските на работниците во Министерството за внатрешни работи и работодавачот, како и условите и начинот на остварување на правата и обврските од работен однос и други прашања од работните односи или во врска со работните односи.

Прашањето за тоа кои подзаконски акти ги донесува министерот за внатрешни работи се уредени со членот 128 од Законот за полиција. Притоа, покрај другите подзаконски прописи, според став 1 алинеја 9 на овој член, министерот донесува подзаконски пропис за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници.

Имајќи ги во предвид наведените уставни одредби произлегува дека правото на секој граѓанин да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката е уставно загарантирано право. Уставот го ограничил остварувањето на ова право само во случај кога е предвидено со закон, и тоа единствено заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.

Од друга страна, од изнесените законски одредби, произлегува дека вработените во Министерството за внатрешни работи со статус на овластени службени лица се поделени во две групи, и тоа: овластени службени лица за вршење стручни работи и полициски службеници, а нивните права и обврски од работен однос се предмет на уредување на материјалните закони од надлежност на министерството, како и колективниот договор. Притоа, неспорно дека Законот за полиција содржи одредба со која се предвидува дека министерот за внатрешни работи донесува подзаконски пропис за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници, но од содржината на претходно наведената законска регулатива произлегува дека истата не содржи одредби со кои се предвидува обврска за вработените (со статус на овластени службени лица-полициски службеници) за поднесување барање за патување во странство заради приватна потреба, а со цел одобрување на истото од страна на непосредниот раководен полициски службеник.

6. Во воведот на Упатството за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници стои дека истото е донесено врз основа на член 128 став 1 алинеја 9 од Законот за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр.114/2006). Ова упатство е објавено во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 65 на 30 мај 2007 година.

Членот 1 од Упатството предвидува дека со истото се пропишува начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници во Министерството за внатрешни работи.



Во главата II од Упатството, насловена како „Начин на однесување на полициските службеници“ (членови 2-10), се уредуваат прашањата за начинот на однесувањето на полициските службеници, вклучително и раководните полициски службеници; забраната за примање награда или друга имотна корист од физички и правни лица; обврската да укажуваат соодветна помош, особено на одредени категории на лица; како и обврската за носење униформа.

Во главата III од Упатството, насловена како „Меѓусебни односи на полициските службеници“ (членови 11-27), се уредуваат прашањата за поднесувањето на барања (молби) до непосредниот раководен полициски службеник и рокот во кој тој треба да се произнесе по однос на тоа; правото на приговор на подносителот, доколку не добие одговор на барањето или не е задоволен од истиот; овластувањето на раководниот полициски службеник за издавање писмени или усни наредби, како и одредени прашања во однос на извршувањето на наредбите; понатаму, во кои ситуации полицискиот службеник треба да се јави кај раководниот полициски службеник; како и прашања поврзани со распоредувањето на полицискиот службеник на ново работно место.

Според член 24 од Упатството (алинеи 1-7), полицискиот службеник се јавува на раководниот полициски службеник: кога за прв пат стапува на работа; кога времено заминува од организационата единица и кога ќе се врати; кога заминува на друго работно место; кога ќе му престане работниот однос; кога ќе го напушти подрачјето на работното место или местото на живеење; пред заминување и по враќање од странство; и во други случаи по барање од раководниот работник, по потреба на службата или кога бара остварување на свои права.

Во оваа глава е содржан и членот 25 кој содржи три става. Според ставот 1 од овој член, полициските службеници кои времено заминуваат од подрачната организациона единица на службен пат, годишен одмор, боледување, во странство и слично, се јавуваат пред заминувањето и по враќањето на својот непосреден раководен полициски службеник. Полициските службеници од ставот (1) на овој член кои сакаат да патуваат во странство заради приватна потреба поднесуваат барање во писмена форма до непосредниот раководен полициски службеник заради добивање одобрение за патување во странство (став 2). Во случај

на одбивање на барањето од ставот (2) на овој член, причините за тоа писмено се образложуваат од страна на непосредниот раководен полициски службеник (став 3).

7. Врз основа на претходно изнесеното, произлегува дека материјалните закони коишто се во надлежност на Министерството за внатрешни работи, а кои ги регулираат правата и обврските од работен однос на вработените во ова министерство со статус на полициски службеници, како и Колективниот договор на Министерството, не предвидуваат обврска за поднесување на барање до непосредниот раководен полициски службеник, а со цел одобрување на истото во ситуација кога полицискиот службеник има намера да патува во странство заради приватна потреба (на пр. кога користи годишен одмор, поради здравствени причини итн.).

Од друга страна, со оспорените одредби на предметното упатство како понизок правен акт се предвидува ваква обврска за полициските службеници, кои доколку сакаат да патуваат во странство заради приватна потреба, треба да поднесат барање во писмена форма до непосредниот раководен полициски службеник заради добивање одобрение за патување. Притоа, во случај на одбивање на барањето, непосредниот раководен полициски службеник треба писмено да ги образложи причините за тоа. Вака пропишаната обврска за полициските службеници во суштина се однесува на воспоставен однос помеѓу работодавецот (министерството) и вработениот (полициски службеник), која во конкретниов случај се предвидува со подзаконски пропис (упатство).

Имајќи го во предвид изнесеното, се поставуваат следните спорни прашања: 1. Дали со подзаконски пропис може да се предвиди обврска за поднесување барање (до непосредниот раководен полициски службеник), во случај кога вработениот има намера да патува во странство заради приватна потреба, со оглед на тоа што повисокиот правен акт (закон) не предвидува такво нешто?; 2. Дали наметнувањето на ваквата обврска претставува дозволено ограничување на уставно загарантираното право на напуштање на територијата на Републиката за оваа категорија на граѓани?

Во однос на првото прашање, треба да се има предвид дека согласно член 55 став 1 од Законот за организација и рабо-

та на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002, 13/2006, 82/2008, 167/2010, 36/2011, 51/2011 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019, 110/2019 и 154/2019-автентично толкување), министерот донесува правилници, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други видови акти за извршување на законите и други прописи, кога за тоа е овластен со закон. Со член 56 став 3 од наведениот закон е утврдено дека со упатство се пропишува начинот на постапување во извршувањето на одделни одредби на законите и другите прописи. Понатаму, истиот закон предвидува и дека со актите кои ги донесува министерот не може за граѓаните и другите правни лица да се утврдуваат права и обврски, ниту да се пропишува надлежност на други органи (член 61 став 1).

Според тоа, во конкретниот случај, ваквото нормирање преку оспорените одредби од предметното Упатство не претставува операционализација на одредби од закон со цел нивна разработка, а во функција на нивно извршување, туку со истите се пропишува нова обврска за оваа категорија граѓани, без притоа да има законски основ. Всушност, доносителот на актот со ставовите 2 и 3 од членот 25 од предметното упатство изворно уредил прашање со подзаконски акт кое треба да биде уредено со закон, а подзаконскиот акт да служи само за пропишување на начинот на постапување во извршувањето на законските одредби, што ги прави конкретните одредби од предметното упатство спротивни на член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија.

Во однос на второто прашање, согласно со правото на слободно движење гарантирано со членот 27 од Уставот, граѓанинот има право да ја напушти територијата на Републиката и да се врати секогаш кога ќе пројави желба за тоа. Остварувањето на ова право, согласно член 27 став 3 од Уставот, може да биде ограничено со закон само во точно предвидени ситуации, и тоа: единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.

Во ист правец е и Европската конвенција за заштита на човековите права, односно членот 2 на Протоколот бр.4, според кој слободата на движењето и настанувањето е регулирана многу слично како и со Уставот на Република Северна Македонија, и

тоа: „секое лице кое законски се наоѓа на територијата на една држава има право слободно да се движи во неа и слободно да го избере своето место на престојување (став 1). Секое лице е слободно да ја напушти која и да е земја, вклучувајќи ја и својата (став 2)“.

Во конкретниот случај, неспорно станува збор за обврска на полициските службеници преку којашто се прави еден вид на ограничување на слободата на движење како уставно загарантирано право. Ова може да има свое легитимно оправдување поради видот на работите кои ги извршуваат полициските службеници, а се однесуваат на безбедноста како на државата, така и на граѓаните. Меѓутоа, ова ограничување треба да е предвидено со закон, од каде што произлегува заклучокот дека во случајот станува збор за одредби од предметното упатство коишто не се во согласност со Уставот.

Имајќи го предвид вака изнесеното, произлегува дека со вакво нормирање на оспорените одредби од предметното упатство, доносителот на актот го ограничува уставно загарантираното право на напуштање на територијата на Републиката, односно слободата на движење на оваа категорија на граѓани-работени во Министерството, со статус на полициски службеници, за што нема уставна, ниту законска основаност што ги прави оспорените одредби спротивни и на член 8 став 1 алинеја 1 и член 27 став 2 од Уставот.

8. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката точката 1 од оваа одлука.

9. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.  
**(У.бр.146/2019 од 09.12.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на одредбите на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020), а во врска со Одлуката на Уставниот суд У.бр.146/2019 од 9 декември 2020 година, со која се укинуваат ставовите 2 и 3 од членот 25 од Упатството за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.65/2007 и 133/2016), претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: д-р Осман Кадриу и Насер Ајдари, гласајќи против цитираната Одлука, го издвојуваат и писмено го образложуваат своето:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

По повод иницијативата поднесена од Гоце Делчев Тодев, претседател на независниот грански синдикат на полиција, Уставниот суд на седницата одржана на 9 декември 2020 година, со мнозинство гласови ја донесе Одлуката У.бр.146/2019. Со предметната Одлука, Судот со мнозинство гласови се определи за укинување на ставовите 2 и 3 од членот 25 од Упатството за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници, коешто Упатство е објавено во „Службен весник на Република Македонија“ бр.65/2007 и 133/2016.

По повод донесената одлука, тројца судии на Уставниот суд најавија издвоено мислење и тоа: претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: д-р Осман Кадриу и Насер Ајдари. Во издвоеното мислење ги наведуваме следните решавачки факти и околности за кои сметаме дека донесената одлука е во спротивност со определбите на Уставот на Република Северна Македонија.

Во образложението на наведената Одлука, покрај другото се наведува дека според одредбите на членот 65 од Законот за внатрешните работи, правата и обврските од работниот однос, работниците во Министерството ги остваруваат согласно одредбите на овој закон, како и врз основа на одредбите содржани во Законот за полиција, како и прописите во областа на работните односи и Колективниот договор на Министерството.

Со Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи се уредуваат правата и обврските на работниците во Министерството за внатрешни работи и работодавачот, како и

условите и начинот на остварување на правата и обврските од работен однос и други прашања од работните односи или во врска со работните односи.

Прашањето за тоа кои подзаконски акти ги донесува министерот за внатрешни работи се уредени со членот 128 од Законот за полиција. Притоа, покрај другите подзаконски прописи, според став 1 алинеја 9 на овој член, министерот донесува подзаконски пропис за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници.

Во Законот за полиција се предвидува дека министерот за внатрешни работи донесува подзаконски пропис за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници. Во таа смисла, министерот за внатрешни работи согласно овластувањето од Законот, го донесе и предметното Упатство за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници, објавено во „Службен весник на Република Македонија“ бр.65/2007 и 133/2016.

Според содржината на членот 25, произлегува дека полициските службеници кои времено заминуваат од подрачната организациона единица на службен пат, годишен одмор, боледување, во странство или слично, се јавуваат пред заминувањето и по враќањето на својот непосреден раководен полициски службеник. Дискутабилна беше содржината на ставовите 2 и 3 од предметното упатство, за кои Судот се определи да ги укине. Од ставовите 2 и 3 произлегува дека прво, полициските службеници од ставот 1 на овој член кои сакаат да патуваат во странство заради приватна потреба поднесуваат барање во писмена форма до непосредниот раководен полициски службеник заради добивање одобрение за патување во странство. Второ, во случај на одбивање на барањето од ставот 2 на овој член, причините за тоа писмено се образложуваат од страна на непосредниот раководен полициски службеник.

Во образложението на Одлуката се подвлекува дека со ваквата определба се повредувале одредбите на членот 27 од Уставот, во кои, покрај другото, се гарантира правото на слободно движење на територијата на Републиката, како и правото на секој граѓанин слободно да го избира местото на своето живеелиште. Ваквото гарантирано право со Уставот на земјата се гарантира и уредува и со Европската конвенција за заштита на

човековите слободи и права. Поточно, со одредбите на членот 2 од Протоколот бр.4 од наведената Конвенција се предвидува дека секое лице кое законски се наоѓа на територијата на една држава има право слободно да се движи во неа и слободно да го избере своето место на престојување, како и слободно да ја напушти земјата во која престојува, вклучувајќи ја и својата земја.

Врз основа на изнесеното образложение на укинувачката одлука во издвоеното мислење истакнуваме, како што следува.

Со одредбите содржани во ставовите 2 и 3 на членот 25 од предметното упатство, воопшто не се повредува правото на слободата на движење коешто право претставува уставна материја и со Устав се гарантира. Во самиот Устав и одредбите содржани во членот 27 од истиот, се подвлекува дека ова право може да се ограничи со закон и тоа единствено во случаевите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривичната постапка или заштита на здравјето на луѓето.

Од содржината на ставовите 2 и 3, коишто ставови се укинуваат, не произлегува фактичка состојба која упатува на еден заклучок дека станува збор за ускратувањето на правото на слободно движење. Напротив, кога се анализираат содржините на ставовите 1, 2 и 3 од членот 25 од Упатството, произлегува дека со нив се уредуваат две ситуации. Првата ситуација се однесува кога полициските службеници кои времено заминуваат од подрачната организација на службен пат, годишен одмор, боледување, во странство и слично, се јавуваат пред заминувањето и по нивното враќање на својот непосреден раководен полициски службеник. Другата ситуација се однесува кога полициските службеници сакаат да патуваат во странство заради приватна работа. Во овој втор случај, тие поднесуваат барање во писмена форма до непосредниот раководен полициски службеник заради добивање на одобрение за патување во странство. Понатаму, во вториот случај, ако барањето се одбива од непосредниот старешина, полицискиот службеник писмено се известува со образложение од страна на непосредниот раководен полициски службеник. Со ваквата регулатива се уредуваат меѓусебните односи на полициските службеници кои имаат статус на службени лица. Остварувањето на надлежностите на Министерството за внатрешни работи бара максимална ангажираност и професионалност од страна на работниците, како службени лица вработени во наведеното министерство. Во тој контекст, непосредните ста-

решини неминовно треба да поседуваат во секое време точни информации за достапноста на службените лица и во случаите кога не се на работа. Ова особено кога се има во предвид природата на работните задачи на полициските службеници, за чие остварување е од исклучително значење навремено реагирање во конкретни ситуации. За таа цел раководните лица во Министерството за внатрешни работи потребно е во секое време да бидат запознаени за местото во кое се наоѓаат, престојуваат или патуваат. Нивната достапност во итни и неодложни ситуации, посебно ја налага заштитата на безбедноста на државата.

Врз основа на изнесеното, сметаме дека уставно загарантирано право за слобода на движење на граѓаните не се доведува во прашање и во случаите кога службените лица поднесуваат барање за патување во странство за приватна работа. Ова дотолку повеќе што од содржината на ставот 3 од членот 25 од Упатството произлегува дека во случаите кога барањето за патување ќе биде одбиено, службеното лице добива посебно известување во писмена форма што упатува на заклучок дека позитивната регулатива предвидува правна заштита на конкретното право, правото да се добие одобрение за патување во странство за приватна работа, а за кое право, службеното лице смета дека е повредено.

Претседател на Уставниот суд,  
Сали Мурати

Судии на Уставниот суд,  
д-р Осман Кадриу  
Насер Ајдари  
**(У.бр.146/2019 од 09.12.2020)**



### **I.1.3. ОДЛУКИ СО КОИ СЕ ПОНИШТУВААТ УРЕДБИ СО ЗАКОНСКА СИЛА ДОНЕСЕНИ ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА**

#### **11.**

##### **У.бр.44/2020 и У.бр.50/2020**

**- Определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба**

**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 што сака да се постигне и нејзиното донесување не е неопходно оправдано, ниту пак претставува општокризна мерка.**

**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 членовите 9 и 54 од Уставот.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и Службен весник на Република Северна Македонија бр.202/2019) на седницата одржана на 12 мај 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

### 1. СЕ ПОНИШТУВААТ:

- Уредбата со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2867/1 од 9 април 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија” број 97/2020), и

- Уредбата 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, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-3091/1 од 13 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” бр. 100/2020).

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА Решението со кое се запира извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на актите означени во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Уставниот суд на Република Северна Македонија по повод иницијативата на Томислав Кузмановски, адвокат од Скопје и на овој суд поднесена по службена должност, со Решение У.бр.44/2020 и У.бр. 50/2020 од 28 април 2020 година поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на актите означени во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за нивната согласност со одредби од Уставот и со одредбите од Законот за плати и други надоместоци на избрани и именувани лица, Законот за надворешни работи, Законот за платите на судиите и Законот за платите на јавните обвинители, како и со Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор.

5. Судот на седницата утврди дека оспорените акти се со следнава содржина:

I. Врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16 и 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/19), Владата на Република Северна Македонија, на седницата, одржана на 7 април 2020 година, донесе

## УРЕДБА

### СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ВИСИНАТА НА ПЛАТАТА НА ИЗБРАНИТЕ, ИМЕНУВАНИТЕ И НАЗНАЧЕНИТЕ ЛИЦА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА

#### Член 1

Со оваа уредба со законска сила се уредува висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на траење на вонредната состојба.

#### Член 2

Одредбите од оваа уредба со законска сила се однесуваат на избраните и именуваните лица во јавниот сектор, и тоа на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија, Претседателот на Република Северна Македонија, функционерите кои ги именува Претседателот на Република Северна Македонија, претседателот на Собранието на Република Северна Македонија, функционерите и лицата кои ги избира или именува Собранието на Република Северна Македонија, претседателот на Владата на Република Северна Македонија и избраните и именуваните лица од Владата на Република Северна Македонија, градоначалниците и лицата кои остваруваат право на плата по престанувањето на функцијата, согласно Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија, именувани лица од Владата на Република Северна Македонија кои остваруваат право на плата согласно Одлуката за утврдување на коефициенти за пресметување на платата на функционерите кои ги именува Владата на Република Македонија, претседател и членови, односно лице кое раководи со регулаторно тело, лицата кои раководат со институциите кои вршат дејности од областа на образованието, културата, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, и во институциите кои вршат работи од јавен интерес утврден со закон, а се организирани како агенции, фондови, правни лица на кои им е доверено вршење на јавно овластување, јавни установи, јавните претпријатија основани од Република Северна Македонија или од општините, од градот Скопје и од општините во градот Скопје и акционерските друштва во целосна сопственост на државата.

Одредбите од оваа уредба со законска сила се однесуваат и на назначените државни секретари, генерални секретари, секретарот на

Градот Скопје и секретарите на општините, кои остваруваат право на плата согласно Законот за административни службеници.

Одредбите од оваа уредба со законска сила се однесуваат и на избраните судии кои остваруваат право на плата согласно Законот за платите на судиите и на избраните јавни обвинители кои остваруваат право на плата согласно Законот за платите на јавните обвинители.

### Член 3

На избраните, именуваните и назначените лица од членот 2 од оваа уредба со законска сила, за месеците април и мај 2020 година им се исплатува плата во висина на минимална плата утврдена за месец декември 2019 година во Република Северна Македонија, во износ од 14.500 денари.

### Член 4

Одредбите од оваа уредба со законска сила не се однесуваат на избраните и именуваните лица во јавните здравствени установи.

### Член 5

Ова уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр. 44-2867/1  
7 април 2020 година  
Скопје

Претседател на Владата на  
на Република Македонија  
Оливер Спасовски, с.р.

II. Врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16 и 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/19), Владата на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 13 април 2020 година, донесе

## УРЕДБА

**СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И 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**

### Член 1

Во 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 Република Северна Македонија“ бр. 97/20), во насловот по зборовите „јавниот сектор“ се додаваат зборовите „и на вонредните и ополномоштени

амбасадори и генерални конзули на Република Северна Македонија во странство“.

#### Член 2

Во член 1 по зборовите „јавниот сектор“ се додаваат зборовите „и на вонредните и ополномоштени амбасадори и генерални конзули на Република Северна Македонија во странство“.

#### Член 3

Во член 2, по ставот 3 се додава нов став 4 кој гласи:

„Одредбите од оваа уредба со законска сила се однесуваат и на вонредните и ополномоштени амбасадори и генералните конзули на Република Северна Македонија, кои остваруваат право на плата согласно Законот за надворешни работи“.

#### Член 4

Во член 3, по ставот 1 се додава нов став 2, кој гласи:

„На вонредните и ополномоштени амбасадори и генералните конзули од член 2 став 4 од оваа уредба со законска сила, за месеците април и мај 2020 година им се исплатува плата намалена за 20% од платата утврдена за месец март 2020“.

#### Член 5

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр. 44-3091/1  
13 април 2020 година  
Скопје

Претседател на Владата  
на Република Северна Македонија,  
Оливер Спасовски, с.р.

6. Според член 8 став 1 алинеите 1,3 и 4 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и поделбата на државната власта на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со членот 9 од Уставот е определено дека граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 32 став 3 од Уставот, секој вработен има право на соодветна заработувачка, а според ставот 5 од наведе-

ниот член, остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори.

Според членот 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот (став 1). Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот (став 2). Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3).

Според член 95 став 3 од Уставот организацијата и работата на државната управа се уредуваат со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Според членот 96 од Уставот Органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законите и за својата работа се одговорни на Владата.

Според членот 125 од Уставот, вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии (став 1). 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 (став 4).

Според членот 126 од Уставот, при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила. Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Во конкретниот случај, претседателот на Република Северна Македонија со две последователни одлуки, бр.08-526/2 од 18 март 2020 и бр. 08-607/2 од 16 април 2020 година, утврди

постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија.

Владата на Република Северна Македонија, повикувајќи се на член 126 став 1 од Уставот, поточно на уставната определба дека таа при постоење на вонредна состојба донесува уредби со законска сила ја донесува оспорената уредба со законска сила и нејзиното дополнување, уредувајќи дека на дел од вработените во јавниот сектор, односно на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор, како и на вонредните ополномоштени амбасадори и генерални конзули на Република Северна Македонија им ја определува висината на платата за месеците април и мај 2020 година.

Во членот 2 од оваа уредба, децидно се наведени сите лица на кои се однесува оспорената одредба.

Според член 2 став 2 од Законот за платите на судиите („Службен весник на Република Македонија” бр.110/2007, 103/2008, 153/2009, 67/2010, 97/2010, 135/2011, 231/2015, и 161/2018), платата на судиите утврдена според одредбите од овој закон, не може да биде намалена со закон или одлука на државен орган.

Според член 2 став 2 од Законот за платите на јавните обвинители („Службен весник на Република Македонија” бр. 153/2019, 67/2010 и 231/2015), платата на јавниот обвинител, утврдена според одредбите на овој закон, не може да биде намалена со закон или одлука на државен орган.

Според членот 1 од Законот за плати и други надоместоци на избрани и именувани лица („Службен весник на Република Македонија” бр.36/1990, 44/1990-исправка, 11/1991-исправка, 38/1991, 23/1997, 37/2005, 84/2005, 121/2007, 161/2008, 92/2009, 42/2010, 97/2010, 162/2010, 11/2012, 145/2012, 170/2013, 139/2014, 233/2018), право на плата во месечен износ за вршење на функцијата имаат претседателот на Република Македонија, функционерите избрани од редот на пратениците, функционерите и лицата кои ги избира или кои ги именува Собранието, носителите на правосудни функции, функционерите кои ги именува претседателот на Република Македонија и кои ги именува Владата на Република Македонија.

Согласно членот 2 од истиот закон, платата на претседателот на Република Македонија, на функционерите избрани од редот на пратениците, на функционерите кои ги избира или кои ги именува Собранието и носители на правосудни функции (во натамошниот текст: функционери) и на раководните работници кои ги назначува надлежното тело на Собранието (во натамошниот текст: раководни работници) ги утврдува Собранието или телото што ќе го овласти. Платата на функционерите и на раководните работници кои ги именува, односно кои ги назначува претседателот на Република Македонија или телото што тој ќе го овласти ги утврдува претседателот на Република Македонија или телото што тој ќе го овласти.

Во следните цитирани одредби од наведениот закон се децидно уредени постапката и начинот на пресметување на плата на избраните и именувани лица.

Така, според членот 3 од овој закон, правата утврдени со овој закон им припаѓаат на функционерите и на раководните работници од денот на изборот, именувањето, односно назначувањето до крајот на месецот во кој им престанала функцијата, а на пратениците во Собранието од денот на верификацијата на мандатот до крајот на месецот во кој им престанал пратеничкиот мандат, ако со овој закон не е поинаку определено.

Според членот 8 од Законот, средствата за плата на функционерите се обезбедуваат зависно од општественото значење и вредноста на работите и задачите што ги вршат и од сложеноста, обемот и вкупниот придонес што функционерот со својот труд го дава во остварувањето на правата и должностите на органот во кој ја врши функцијата.

Средствата за плата на раководните работници во Собранието се обезбедуваат зависно од вредноста на работите и задачите што ги вршат и од вкупниот придонес што раководниот работник со својот труд го дава во остварувањето на работите и задачите од делокругот на Собранието.

Согласно членот 9 од овој закон, средствата за плата на функционерите и на раководните работници се обезбедуваат во буџетот на Републиката.

Согласно членот 10 од Законот, платата на функционер и на раководен работник се утврдува на начин што основицата за



пресметување на плата се множи со утврдениот коефициент и се зголемува за процентот за работното искуство.

Работното искуство се вреднува така што платата во месечен износ се зголемува процентот утврден за работното искуство од 0,5% за секоја започната година работен стаж, а најмногу до 20%.

Членот 11 од Законот предвидува дека основица за пресметување на платата е просечната исплатена месечна плата по вработен во Републиката за претходната година, според податоците на Државниот завод за статистика.

Според членот 12 од Законот коефициентите за утврдување на надоместокот на плата и на платата изнесуваат од 2,20 до 4,50.

Членот 13 од Законот предвидува дека коефициентот за утврдување на платата за претседател на Република Македонија, претседател на Собранието и претседател на Владата, изнесува до 4,50.

Согласно членот 14 од овој закон, коефициентот за утврдување на платата за претседател на Уставниот суд на Република Македонија, потпретседател на Собранието и изнесува 4,00.

Според членот 15 од Законот коефициентот за утврдување на платата на член на Владата, претседател на работно тело на Собранието, претседател на Врховниот суд на Република Македонија, јавен обвинител на Република Македонија, судија на Уставниот суд на Република Македонија, гувернер на Народната банка на Република Македонија, јавен правобранител на Македонија, народниот правобранител, секретар на Собранието и секретар на Владата, изнесува до 3,70.

Според членот 16 од Законот коефициентот за утврдување на платата на заменик министер, директор на републичка организација, раководител на Кабинетот на претседателот на Република Македонија, советник на претседателот на Република Македонија, секретар на Кабинетот на претседателот на Република Македонија републички советник во Собранието, заменик на гувернерот на Народната банка на Република Македонија, заменик на секретарот на Собранието, судија на Врховниот суд на Република Македонија, заменик на јавниот обвинител на

Република Македонија, заменик на јавниот правобранител на Република Македонија, заменик на народниот правобранител, претседател на апелациониот суд и виш јавен обвинител, изнесува до 3,40.

Членот 17 од Законот предвидува дека коефициентот за утврдување на платата на раководен работник кој го именува Собранието или кој го назначува надлежното тело на Собранието, на судија на апелационен суд и заменик на вишиот јавен обвинител, претседател на основен суд и основен јавен обвинител изнесува до 3,20.

Согласно членот 17-б коефициентот за утврдување на плата на судија на основен суд и на заменик на основниот јавен обвинител, изнесува до 2,80.

Согласно членот 17-в од Законот коефициентите за утврдување на платите на градоначалниците на општините и за градоначалникот на град Скопје изнесува од 2,70 до 3,70.

Коефициентите од став 1 на овој член се определуваат според бројот на жителите и тоа:

- за градоначалник на општина до 10.000 жители, коефициент 2,70;
- за градоначалник на општина од 10.001 до 25.000 жители коефициент 2,90;
- за градоначалник на општина од 25.001 до 50.000 жители, коефициент 3,20 и
- градоначалник на општина со над 50.000 жители коефициент 3,40.

Коефициентот за утврдување на платата на градоначалникот на град Скопје изнесува 3,70.

Градоначалниците кои функцијата ја вршат волонтерски, имаат право на надоместок на плата во висина од 30% од соодветниот износ во став 1 на овој член.

Правата утврдени со овој закон им припаѓаат на градоначалниците од денот на нивниот избор до крајот на месецот во кој им престанал мандатот, ако со овој закон не е поинаку определено.

Согласно членот 18 од овој закон органите односно нивните надлежни тела од член 2 на овој закон со свој општ акт,

во рамките на определените коефициенти го утврдуваат коефициентот за секоја функција.

Органите и нивните надлежни тела од член 2 на овој закон со свој акт определуваат и други функционери и раководни работници на кои се применуваат одредбите на овој закон и го утврдуваат коефициентот за секоја функција.

Членот 19 од Законот уредува дека пратеник кој за време на вршењето на пратеничката функција остварувал плата или надоместок на плата во месечен износ во Собранието, функционер и раководен работник кој го именува Собранието, односно назначува телото што тоа ќе го овласти претседателот на Република Македонија и Владата кој за време на вршењето на функцијата остварувал плата, може да остварува плата по престанувањето на функцијата за време до една година, и тоа:

- три месеци, ако функцијата ја вршел до шест месеци,
- шест месеци, ако функцијата ја вршел од шест месеци и еден ден до 12 месеци,
- девет месеци, ако функцијата ја вршел од 12 месеци и еден ден до 24 месеци и
- 12 месеци, ако функцијата ја вршел 24 месеци и еден ден и повеќе.

Пратеник, функционер и раководен работник има право да остварува плата според одредбите на овој закон за време подолго од една година од денот на престанувањето на функцијата, а најмногу уште шест месеци ако во тоа време стекнува право на пензија. Пратеник, функционер и раководен работник не може да го стекне правото од ставовите 1 и 2 на овој член ако ги исполнил условите за стекнување право на старосна пензија, согласно со закон.

Според членот 20 од Законот правото од член 19 на овој закон се стекнува врз основа на лично барање, кое се поднесува најдоцна во рок од 30 дена од денот на престанувањето на функцијата.

Надлежното тело на Собранието со решение го утврдува правото од член 19 на овој закон и престанувањето на правото според одредбите на овој закон.

Членот 21 од овој закон предвидува дека на пратеник, функционер и раководен работник му престанува правото од

член 19 на овој закон кога ќе ги исполни условите за стекнување право на старосна пензија, согласно со закон.

Согласно членот 22 од овој закон, пратеник, функционер и раководен работник кој поднел оставка или е разрешен од должноста пред истекот на времето за кое е избран, именуван или назначен, ги има сите права од член 19 на овој закон.

Лицата од став 1 на овој член, додека го остваруваат правото на плата, имаат право и на надоместок за користење на годишен одмор.

Според членот 23 од Законот на пратеник, функционер и раководен работник му престанува правото пред истекот на времето утврдено во член 19 на овој закон кога тој тоа ќе го побара, кога ќе се вработи или ќе биде избран или именуван на друга функција врз основа на која остварува плата.

Лицата од став 1 на овој член го немаат правото од член 19 на овој закон, односно тоа право им престанува ако се правосилно осудени за кривични дела против државата или за кривични дела сторени од користољубие.

Според членот 24 од Законот, платата на пратеник, функционер и раководен работник остварен според одредбите од член 19 на овој закон се исплатува од средствата за работа на органот, односно на организацијата во која ја вршел функцијата.

Членот 25 од овој закон предвидува дека одредбите од член 19 до 24 на овој закон се применуваат и на претседателот на Република Македонија, на функционер и раководен работник што го именува или назначува претседателот на Република Македонија или телото што тој ќе го овласти и на функционер и раководен работник кој го именува или назначува Владата.

#### **V. НАДОМЕСТОК НА ОПРЕДЕЛЕНИ МАТЕРИЈАЛНИ ТРОШОЦИ И ДРУГИ ПРИМАЊА**

Во членот 26 од Законот се предвидува дека на пратеник во Собранието, претседателот на Република Македонија, претседателот и потпретседателот на Собранието, претседателот, потпретседателот и членовите на Владата, им се обезбедува бесплатен превоз во железничкиот и патниот сообраќај во Републиката во сите правци.

Членот 27 од Законот уредува дека надоместоците за определени трошоци на избраните и именуваните лица во Републиката, се утврдуваат според висината на трошоците, а можат да изнесуваат:

1) дневница за службено патување во земјата без трошоците за ноќевање

– до 8% од просечната нето плата по работник исплатен во Република Македонија во претходните три месеци,

– трошоците за ноќевање се признаваат во полн износ, според приложената сметка, освен во хотелите од де лукс категорија,

– дневницата за службено патување во странство согласно со Уредбата за издатоците за службен пат и селидби во странство што на органите на управата им се признаваат во тековни трошоци;

2) надоместок за користење на автомобил во лична сопственост за службени цели, во висина до 20% од продажната цена на еден литар гориво, според изминатиот километар за возилото кое се користи,

3) надоместок поради одвоен живот од семејството до 30% од просечната нето месечна плата по работник исплатен во Република Македонија во претходните три месеци;

4) надоместок за селидбени трошоци од местото на живеалиштето до местото во кое се врши функцијата, односно до местото на преселување во рок од една година од денот на престанување на функцијата. Во селидбени трошоци на функционерот се признаваат и трошоците за превоз на функционерот и на членовите на неговото домаќинство. Селидбените трошоци и трошоци за превоз се исплатуваат врз основа на приложени сметки и документација, под услови утврдени со општиот акт на органот од член 3 на овој закон;

5) надоместок за користење на годишен одмор најмалку во висина на просечната месечна плата по работник исплатен во Република Македонија, во претходните три месеци;

6) испратнина при заминување во пензија во висина на двократен износ од просечната месечна нето плата по работник во Републиката, објавена до денот на исплатата; и

7) надоместокот на трошокот за погреб во износ на две просечни месечни нето плати на функционерот, а ако трошоците за погреб не ги поднесува неговото семејство - во износ на последната нето плата на починатиот функционер;

Членот 28 од Законот предвидува дека на избраните и именуваните лица во Републиката им припаѓа и:

1) надоместок на плата во случаите на неспособност за работа поради негова болест или повреди до 21 ден под услови и износ утврдени за работниците во органот во кој ја врши функцијата и

2) надоместок на трошоците за превоз заради посета на потесното семејство од кое функционерот живее одвоено до четири патувања месечно, со правдање на трошоците за превоз, ако не прима надомест за одвоен живот од семејството, а нема право на бесплатен превоз.

Според членот 29 од овој закон, условите и начинот на остварување на правата од членовите 26 до 28 на овој закон, како и висината на надоместокот, односно на износот што на претседателот на Република Македонија, пратеник, функционер и раководен работник им припаѓа во остварувањето на тие права, со општ акт ги утврдува надлежното тело на Собранието; на функционерите и раководните работници кои ги именува, односно кои ги назначува претседателот на Република Македонија - претседателот или телото што тој ќе го овласти; а Владата за функционерите и раководните работници кои таа ги назначува.

#### V-A НАДОМЕСТОЦИ НА ЧЛЕНОВИТЕ НА СОВЕТИТЕ НА ОПШТИНИТЕ И НА ЧЛЕНОВИТЕ НА СОВЕТОТ НА ГРАДОТ СКОПЈЕ

Членот 29-а од Законот предвидува дека на членовите на советите на општините и на членовите на Советот на градот Скопје им припаѓа месечен надоместок за присуство на седниците на советот и надоместок на патните и дневните трошоци.

Средствата за исплата на надоместоците од ставот 1 на овој член се обезбедуваат во буџетот на општината и во Буџетот на градот Скопје.

Членот 29-б од истиот закон уредува дека месечниот надоместок за присуство на седници на советот се утврдува во процентуален износ од просечната месечна нето плата во Републиката исплатена за претходната година, но не повеќе од:

- 40% во општини до 10.000 жители,
- 50% во општини од 10.001 до 25.000 жители,
- 60% во општини од 25.001 до 50.000 жители,
- 70% во општини над 50.001 жител и
- 100% во градот Скопје.

Висината на месечниот надоместок за присуство на седниците се утврдува со одлуката за извршување на буџетот на општината и Буџетот на градот Скопје.

Според членот 29-в од Законот на претседателите на советите на општините и на претседателот на Советот на градот Скопје, за раководењето и организирањето на работата на советот, надоместокот од членот 29-б се зголемува за 30%.

Според членот 29-г од овој закон, месечниот надоместок за присуство на седниците на советот се исплатува за присуство на сите седници на советот во тековниот месец.

Месечниот надоместок за присуство на седниците на советот се намалува за 30% за секое отсуство од седница на советот.

Месечниот надоместок за присуство на седниците на советот не се исплатува, доколку членот на советот не присуствувал на ниту една седница на советот во тековниот месец.

Месечниот надоместок за присуство на седниците не се исплатува, доколку советот во тековниот месец не одржал седница.

Според членот 20-д од Законот на членовите на советите на општините и на членовите на Советот на градот Скопје им се исплатуваат надоместоци за патни и дневни трошоци за службени патувања во земјата и странство според прописите кои се однесуваат на државните службеници вработени во општинската администрација и во администрацијата на градот Скопје.

Согласно членот 30 од Законот основите и мерилата за утврдување на платите, другите примања и надоместоци на определени материјални трошоци на функционерите уредени со овој закон соодветно се применуваат и на членовите на Советот на Републиката до 28 јануари 1991 година, за што одлучува претседателот на Република Македонија, односно телото што тој ќе го овласти.

Според членот 31 од Законот органите од член 2 во согласност со одредбите на овој закон ќе ги донесат општите акти во рок од 30 дена од денот на неговото влегување во сила.

До донесување на општите акти од став 1 на овој член на пратениците, функционерите и раководните работници на кои се

применува овој закон платата, другите примања и надоместоци на материјалните трошоци им се исплатуваат во износ утврден според одредбите на општите акти што биле во сила до почетокот на примената на овој закон.

Согласно членот 32 од овој закон, одредбите на овој закон се применуваат и на функционерите и раководните работници и лицата кои ги избрале, односно именувале Собранието на Република Македонија, Претседателството на Република Македонија и Извршниот совет на Собранието на Република Македонија, како и на собранијата на општините и Собранието на град Скопје на кои на денот на почетокот на примената на овој закон им престанала функцијата или должноста.

На функционерите и раководните работници во фондосите, самоуправните интересни заедници, општествено-политичките организации, претседателите и судиите на судовите на здружен труд, општествените правобранители на самоуправањето и нивните заменици и функционерите и другите раководни работници на другите органи и организации кои се укинуваат личниот доход им се утврдува според коефициентите определени со овој закон сообразно на групите во кои биле определени со општи акти кои биле во сила до денот на почетокот на примената на овој закон.

Лицата од ставовите 1 и 2 на овој член имаат право на надоместок на плата или на плата како и на остварувањето на другите права утврдени во членовите 19 до 25 на овој закон.

Според Законот за надворешни работи (“Службен весник на Република Македонија” бр.46/2006, 107/2008, 26/2013, 39/2014, 61/2015 и 103/2015 - пречистен текст) во членот 65 се предвидува дека платата на дипломатот распореден на работа во Министерството се состои од следниве компоненти: компонента за работно место, компонента за дипломатско звање и компонента за варијабилна. На платата со која се вреднува работното место и варијабилната се вреднува и стажот на дипломатот во износ од 0,5 % за секоја завршена година работен стаж, а најмногу до 20%. Платата на помошно-стручните службеници се утврдува согласно Законот за административни службеници. Платата на помошно-техничките лица се утврдува согласно Законот за работните односи. Начинот на формирање на



плата се утврдува со акт на министерот, кој се донесува по претходна согласност од Министерството за финансии.

Според член 85 став 1 од Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија” број 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016, 11/2018, „Службен весник на Република Северна Македонија” број 275/2019 и 14/2020), административниот службеник има право на плата и надоместоци на плата под услови и критериуми утврдени со овој закон, освен ако со посебен закон и со колективен договор поинаку не е уредено.

Законот за административни службеници во член 92 став 1 предвидува право на додаток на плата за административниот службеник за ноќна работа, работа во смени, работа за време на неделен одмор, работа за време на празници утврдени со закон и работа подолго од полното работно време.

Законот за административни службеници уредува право на административниот службеник и на други надоместоци на плата.

Така според член 93 став 1 од Законот, административниот службеник има право на надоместоци на плата и други надоместоци согласно со овој закон и општите прописи за работни односи, и тоа за:

- патни, дневни и други трошоци за службени патувања во земјата и во странство,
- трошоци за користење на возила во лична сопственост за службени цели,
- трошоци за одвоен живот од семејството,
- селидбени трошоци,
- трошоци за работа на терен,
- трошоци за погреб во случај на смрт на административен службеник или член на неговото потесно семејство (брачниот другар и децата родени во брак или надвор од брак, посиноците, посвоените деца и децата земени на издржување),
- штета при елементарни непогоди и
- трошок при подолго боледување на административниот службеник.

Според член 94 став 1 од Законот, ако кај административниот службеник настапи привремена неспособност за работа има право на надоместок на плата во висина утврдена согласно со закон.

Со Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ број 27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 143/2019 и 14/2020), се уредуваат општите начела, класификацијата на работните места, евиденцијата, видовите на вработувања, општите права, должности и одговорности, мобилноста, како и други општи прашања за вработените во јавниот сектор.

Според членот 2 став 2 од Законот за вработените во јавниот сектор, вработени во јавниот сектор се лицата кои засновале работен однос кај некој од работодавачите од ставот 1 на овој член, како што се органите на државната и на локалната власт и други државни органи основани согласно со Уставот и со закон, институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи.

Од анализата на цитираните уставни и законски одредби, а тргнувајќи од наводите содржани во иницијативата, како и од наоѓањето на овој суд кој по сопствена иницијатива го покрената прашањето за уставноста и законитоста на целината на оспорената уредба, Судот оцени 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.

Имено, според Судот, оспорената уредба во целина, со која се определува намалување на платата која што треба да им се исплатува на наведените лица во членот 2 од оспорената уредба, за месеците април и мај 2020 година и истата да биде во висина на минималната плата утврдена за месец декември 2019 година во Република Северна Македонија во износ од 14.500,00 денари е во спротивност со одредбите од Уставот и наведените законски норми.

Правото на плата и висината на плата на наведените лица е уредена со одделни закони кои имаат карактер на *lex specialis*. 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.

Испитувајќи ја оспорената уредба со законска сила и нејзиното дополнување, од аспект на согласноста на нејзината содржина со Уставот и законите, Судот утврди дека определувањето на висината на платата на наведените лица кое се прави со оспорениот акт/и, нема ниту уставна, ниту законска основа.

Имено, неспорно е дека Владата донесува уредби со законска сила при постоење на вонредна (и воена) состојба, така што оспорениот акт/и не е спорен од аспект на нејзиниот доносител.

Меѓутоа, она што е спорно и уставно недозволено, е околноста што Владата, без никаква уставна и законска основа, ограничува права на граѓаните кои им припаѓаат од сферата на работните односи. Видно, од оспорениот акт/и, нема наведување на ниту една правна норма, уставна или законска, на основа која извршната власт се впушта во ограничување на права на граѓаните, што пак од друга страна е разбирливо, затоа што такви ограничувања не се предвидени ниту со Уставот, ниту со Законот.

Членот 126 од Уставот на кој се повикува Владата, не го оправдува ваквото ограничување. Уставниот член 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 да може Владата, по своја сопствена проценка и оценка самата слободно да одлучува кои слободи и права ќе ги ограничи со уредба, кого сè ќе опфати со ограничувањата, а кого не.

Поточно, Владата има право и може според членот 126 од Уставот да однесува уредби со законска сила, но тоа мора да биде во согласност со Уставот и со закон.

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 како претставнички дом на граѓаните на државата, не може да се состане и да функционира, при што истите мора да бидат во согласност со Уставот и со закон, а како што впрочем неспорно тоа го уредува Уставот.

Уставната определба, уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и со закон, упатува на тоа дека уредбите со законска сила можат да бидат донесени само во функција на операционализација на уставни и законски одредби, а не со истите 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 за 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.

Според тоа, околноста што Уставот при состојба на прогласена вонредна состојба во државата, и дал овластување на Владата да донесува уредби со законска сила, не значи и овластување за Владата за арбитраност во оцената кои и какви уредби да донесува, туку да донесува уредби во функција на операционализација, во функција за донесување на решенија неопходно потребни во едно демократско општество.

Најнапред, според Судот, оспорената уредба е во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, од причина што со истата се повредува темелната вредност на уставниот поредок на Републиката - владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните. Имено, во сите горенаведени 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 по однос на едно исто фактичко и правно прашање, прашањето на висината на платите на субјектите од членот 2 од Уредбата. На овој начин, поради настанување на правна колизија со важечките закони, сметаме дека со предметната уредба се повредува принципот на владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните.

Со оспорената Уредба, исто така се повредува и членот 32 од Уставот, а посебно ставот 3 од истиот член кој предвидува дека секој вработен има право на соодветна заработувачка. Оттука, соодветноста на заработувачката на наведените лица е децидно утврдена во наведените специјални закони со кои

всушност се определува заштита на соодветноста, односно на висината на платата на овие лица.

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 конкретниов 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.

Имено, согласно член 36 од Законот за Владата на Република Македонија:

(1) Со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието.

(2) Со уредба Владата го уредува извршувањето на законите; утврдува начела за внатрешна организација на министерствата и другите органи на државната управа и уредува други односи во согласност со Уставот и со законите.

(3) Со одлука Владата одлучува за одделни прашања и мерки за извршување на законите; основа стручни и други служби за своите потреби и заеднички служби за потребите на Владата и на министерствата и другите органи на државната управа.

(4) Со упатство Владата го пропишува начинот на работата на министерствата и органите на државната управа.

(5) Со програма се утврдуваат одделни прашања од надлежност на Владата за кои е потребно утврдување на динамика и рокови. Програмата содржи и финансиски план за нејзината реализација.

(6) Со решение Владата врши именување и назначување, односно разрешување од должност на директори кои раководат со органи на државната управа, државен, односно генерален секретар и други именувања и разрешувања за кои е овластена и одлучува за други прашања и за управни работи.

(7) Со заклучок Владата зазема ставови по прашањата што ги претресувала на седница; утврдува мислења по предлозите на закони и други прописи и по материјали што до Собранието ги поднеле други овластени предлагачи; одлучува за определени прашања на внатрешната организација и односи во Владата; ги определува задачите на министерствата и органите на државната управа и задачите на своите служби и зазема ставови за прашањата од својата надлежност.

Уставот во членот 54, јасно уредува дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот, дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот, при што, ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.

Членот 126 од Уставот, неспорно уредува дека при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила.

Значи, слободите и правата на човекот и граѓанинот за време на воена или вонредна состојба, може да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и Уставот децидно ги наведува случаите во кои може да се ограничат слободи и права на човекот и граѓанинот за време на постоење на воена или вонредна состојба.

Така, според член 21 од Уставот, граѓаните имаат право мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест без претходно пријавување и без посебна дозвола. Користењето на ова право може да биде ограничено само во услови на воена и вонредна состојба.

Потоа, членот 27 од Уставот кој се однесува на правото на слободата на движењето (на територијата на Републиката, право на слободен избор на живеалиште, правото на напуштање на територијата на Републиката и враќање во Републиката), јасно наведува во кои случаи, остварувањето на овие права можат да се ограничат, а тоа може единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.

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.

Така, со член 38 став 1 од Уставот, се гарантира правото на штрајк. Притоа, Уставот со ставот 2 од членот 38, уредува

дека со закон може да се ограничат условите за остварување на правото на штрајк во вооружените сили, полицијата и органите на управата.

Оттука, ограничувањата на слободите и правата, децидно мора да бидат наведени во Уставот или Уставот за тоа ограничување да упатува на закон.

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.

Оттука, определувањето на висината на платата на наведените лица во оспорената уредба, сторено со оспорениот акт на Владата и неговото дополнување, а кои се однесуваат на исплата на минимална плата во износ од 14.500,00 денари, за времетраењето на вонредната состојба, 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. Имено, Судот оцени 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 и донесувањето 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. Ваквата определба на доносителот на актот, односно ваквото уредување значи повреда на наведените членови од Уставот што упатува на постоење на дискриминација на граѓаните што е спротивно на сите законски прописи, како и меѓународни договори ратификувани и прифатени како дел од внатрешниот правен поредок. Имено, според наведените уставни одредби граѓаните на Репу-

блика Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјално потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според членот 118 од Уставот, меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон.

Така, во членот 1 од Протоколот кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи се предвидува дека секое физичко или правни лице има право на непречено уживање на својата сопственост. Никој нема да биде лишен од својата сопственост освен кога тоа е во јавен интерес и под услови определени со закон и општите принципи на меѓународното право. Меѓутоа, во конкретниов случај исклучокот предвиден во наведениот член од протоколот не е определен со ниту еден закон во позитивната законска регулатива на Република Северна Македонија.

Од напред наведената уставно-судска анализа, Судот оцени дека оспорените акти не се во согласност со одредбите од Уставот, односно со член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 4, членот 9, член 32 став 3, членот 51, членот 54 и членот 126 од Уставот, како и со одредбите од Законот за плати и други надоместоци на избрани и именувани лица, Законот за надворешни работи, Законот за платите на судиите и Законот за платите на јавните обвинители, како и со Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

8. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски.

**(У.бр.44/2020 и У.бр.50/2020 од 12.05.2020)**

\*

\*

\*



Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија” бр.70/1992 и “Службен весник на Република Северна Македонија” бр.202/2019), по моето гласање за Одлуката У.бр.44/2020 и У.бр.50/2020 од 12 мај 2020 година, со кое Уставниот суд одлучи да ги поништи Уредбата со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, бр.44-2867/1 од 9 април 2020 година (“Службен весник на Република Северна Македонија” бр.97/ 2020), и Уредбата 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, донесена од Владата на Република Северна Македонија, бр.44-3091/1 од 13 април 2020 година (“Службен весник на Република Северна Македонија” бр.100/ 2020), писмено го образложувам следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд на 28.04.2020 год., со Решението У.бр.44/2020 и У.бр.50/2020 поведе постапка за оценка на уставноста на горенаведените уредби со законска сила, и го запре извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на наведените уредби, а подоцна на седницата оддржана на 12 мај 2020 год., со Одлуката У.бр.44/2020 и У.бр.50/2020, ги поништи предметните уредби со законска сила. Покрај фактот што гласав за наведеното Решение и Одлуката на Уставниот суд, сепак не се согласувам целосно со правните основи и аргументи на кои истите се темелат, а за некои имам и сосема спротивно, суштински различно мислење и став.

I. Мнозинството судии при анализата и одлучувањето за горе наведеното Решение и Одлука, го заземаа следново правно мислење за кое имам суштински различно и спротивно мислење:

- Испитувајќи ја оспорената уредба со законска сила и нејзиното дополнување, од аспект на согласноста на нејзината содржина со Уставот и законите, Судот утврди дека определувањето на висината на платата на наведените лица кое се

прави со оспорениот акт/и, нема ниту уставна, ниту законска основа.

- ...она што е спорно и уставно недозволено, е околноста што Владата, без никаква уставна и законска основа, ограничува права на граѓаните коишто им припаѓаат од сферата на работните односи. Видно од оспорениот акт/и, нема наведување на ниту една правна норма, уставна или законска, на основа на која извршната власт се впушта во ограничување на права на граѓаните, што пак од друга страна е разбирливо, затоа што такви ограничувања не се предвидени ниту со Уставот, ниту со закон.

- Уставната определба, уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и со закон, упатува на тоа дека уредбите со законска сила можат да бидат донесени само во функција на операционализација на уставни и законски одредби, а не со истите 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 за човекот и граѓанинот.

- Ограничувањето на слободите и правата е уставна материја, а само во одредени случаи кога уставотворецот препуштил со закон да може да се ограничат услови за остварување на одредени права, и тоа во Уставот децидно се наведува.

- Со оспорената уредба, исто така се повредува и членот 32 од Уставот, а посебно ставот 3 од истиот член кој предвидува дека секој вработен има право на соодветна заработувачка. Оттука, соодветноста на заработувачката на наведените лица е децидно утврдена во наведените специјални закони со кои всушност се определува заштита на соодветноста, односно на висината на платата на овие лица.

- Согласно одредбата од членот 51 од Уставот, законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите. Во конкретниов случај, согласно одредбите од членовите 35 и 36 од Законот за Влада на Република Северна Македонија, оспорената уредба претставува акт на Владата кој за да биде во согласност со наведените закони и со Уставот, истиот мора да претставува операционализација на законските одредби, но не смее да излегува надвор од рамките на содржината на законските одредби.

- Уставот во членот 54, јасно уредува дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот, дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Значи слободите и правата на човекот и граѓанинот за време на воена или вонредна состојба, може да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и Уставот децидно ги наведува случаите во кои може да се ограничат слободи и права на човекот и граѓанинот за време на постоење на воена или вонредна состојба. Така според член 21 од Уставот, граѓаните имаат право мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест без претходно пријавување и без посебна дозвола. Користењето на ова право може да биде ограничено само во услови на воена и вонредна состојба. Потоа, членот 27 од Уставот кој се однесува на правото на слободата на движењето (на територијата на Републиката, право на слободен избор на живеалиште, правото на напуштање на територијата и враќање во Републиката), јасно наведува во кои случаи, остварувањето на овие права можат да се ограничат, а тоа може единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето. Ограничувањето 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. Така, со член 38 став 1 од Уставот, се гарантира правото на штрајк. Притоа, Уставот со ставот 2 од членот 38, уредува дека со закон може да се ограничат условите за остварување на правото на штрајк во вооружените сили, полицијата и органите на управата. Оттука, ограничувањата на слободите и правата, децидно мора да бидат наведени во Уставот или Уставот за тоа ограничување да упатува на закон. 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.

- Според членот 118 од Уставот, меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од

внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон. Така во членот 1 од Протоколот кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи се предвидува дека секое физичко или правно лице има право на непречено уживање на својата сопственост. Никој нема да биде лишен од својата сопственост освен кога тоа е во јавен интерес и под услови определени со закон и општите принципи на меѓународното право. Меѓутоа во конкретниов случај исклучокот предвиден во наведениот член од протоколот не е определен со ниту еден закон во позитивната законска регулатива на Република Северна Македонија

II. Апсолутно не се согласувам со горенаведените ставови и толкувања на уставните одредби, кои се вклучени во Решението У.бр.44/2020 и У.бр.50/2020 од 28.04.2020 год., и Одлуката У.бр.44/2020 и У.бр.50/2020 од 12 мај 2020 година, со која беа поништени предметните уредби со законска сила. Сметам дека истите се погрешни, и не се во согласност со суштината на уставните одредби кои ја уредуваат вонредната состојба, сметам дека е погрешно толкувањето на правниот карактер, опсегот и правното дејство на уредбите со законска сила, исто како што и погрешно се толкува опсегот на ограничувањето на слободите и правата односно на чл.54 од Уставот, од следниве причини:

- Неспорно е дека Владата донесува уредби со законска сила при постоење на вонредна (и воена) состојба, дека овластувањето за истото има уставен основ, односно во формално - правна смисла оспорените уредби, не се спорни од аспект на нејзиниот доносител ниту од аспект на правниот основ за нивното донесување. Уредбите со законска сила се правни прописи со *suí generis* карактер, односно прописи коишто имаат уникатни карактеристики. Ова од причини што, во формално- правна смисла, ги носи орган којшто во поделбата на власта припаѓа на извршната власт (Влада), а правен основ за нивно носење дава Уставот единствено во ситуација на утврдено постоење вонредна состојба. Нивната суштина, нивниот материјален карактер, се сведува на неопходноста во услови на вонредна состојба да се овозможи функционирање на уставно-правниот поредок, од една страна, и ефикасно, флексибилно, пропорционално, разумно и добро балансирано Владата да уредува и нормира мерки со кои ќе се отстранат причините коишто довеле до прогласување на вонредната состојба, но и последиците од истата. И сето ова

има времен карактер односно, овластувањето за носење уредби со законска сила се ограничува со времетраењето на вонредната состојба. Уредбите со законска сила, подлежат на уставно-судска контрола и во времетраење на вонредната состојба, како и на законодавна контрола која се остварува по завршетокот на вонредната состојба. Имајќи ја предвид целовитоста на уставните одредби коишто ја уредуваат вонредната состојба и во тој контекст правната природа и правните карактеристики на уредбите со законска сила, нивната суштина од аспект на целта која што треба да ја постигнат во околности на вонредна состојба, без никаква дилема, уредбите со законска сила се правен пропис со привремена сила на закон. Тој пропис во своето ограничено времетраење ги има карактеристиките на закон, и во никој случај не би можел да биде третиран како подзаконски акт, како што мнозинството судии го третираат во своите правни мислења. Имајќи ја предвид нивната уставна поставеност и функционална намена, целта која тие во своето ограничено времетраење треба да ја постигнат, а таа е соочување со причините коишто довеле до вонредност на состојбата, но и последиците од истата, и враќање во редовниот нормален уставно-правен поредок, за разлика од мнозинството судии за мене не постојат дилеми дека со уредбите со законска сила, Владата може да запре од извршување одреден закон за одредено време, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови законски решенија. Тоа значи дека Уставниот суд е надлежен да ја цени нивната уставност, но не и нивната законитост, бидејќи во нивното времетраење, уредбите со законска сила се на исто правно рамниште со законите. Впрочем за правилно да се разбере намерата на уставотворецот, но и на законодавецот, треба да се види член 10 од Законот за Влада според кој за време на воена или вонредна состојба, ако не постои можност за свикување на Собранието, Владата донесува уредби со законска сила по прашањата од надлежност на Собранието. Членот 36 став 1 од истиот закон предвидува дека со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието. Кои се прашањата од надлежност на Собранието, ако не се да носи, менува закони, односно да уредува и нормира? Постои битна разлика помеѓу уредбите со законска сила, кои црпат сила директно од уставната одредба во членот 126 (а

се допрецизира во член 36 став 1 од Законот за Влада) и другите уредби од надлежност на Владата со кои се уредува извршувањето на законите, став 2 од членот 36 од Законот за Влада. Кај првите, уредбите со законска сила, нивната смисла е да нормираат (да уредуваат односи, во вонредна состојба, поврзани со причинителот но и со последиците) а на вторите е да операционализираат, и вторите без никаква дилема се подзаконски акти.

Оттука, согласно горенаведената анализа, неосновани и погрешни се толкувањата и тврдењето на мнозинството судии, дека „Уставната определба, уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и со закон, упатува на тоа дека уредбите со законска сила можат да бидат донесени само во функција на операционализација на уставни и законски одредби, а не со истите 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 за човекот и граѓанинот, кои патем, воопшто не се предмет на ограничување со Уставот, следствено ниту со закон”.

- Овластувањата на Владата согласно членот 126 од Уставот, не се неограничени. Имено, во нашиот Устав има уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е фактот што дури и во вонредна или воена состојба неопходно е почитувањето на темелната вредност владеење на правото, правната сигурност. Следно ограничување е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто се во функционална врска со директно (или индиректно) соочување и надминување на причините поради кои е утврдено постоењето на вонредната состојба, но и со 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Неспорен факт е дека Уставот во членот 126 го дефинира само овластувањето Владата да носи уредби со законска сила, но не и опсегот, содржината на уредбите, и нивното траење односно правно дејство по престанокот на вонредната состојба. Но, секако самото овластување коешто го добива Владата упатува на неопходноста содржината, правното дејство и опсегот на

уредбите со законска сила да бидат исклучиво во функционална врска со причинителот (поради кој е утврдена вонредна состојба) и последиците што настанале. Во однос на траењето или поточно правното дејство на уредбите, општо прифатен принцип и стандард вклучително и кај Европската конвенција за човекови права, е дека ограничувањата на човековите права може да трае до завршувањето на вонредната состојба. Но, неспорно е дека одредени мерки коишто се нормирани во уредби и коишто се директно или индиректно насочени кон последиците од вонредната состојба, нужно, неопходно и општествено оправдано можат да имаат правно дејство и по престанокот на вонредната состојба. Следно ограничување е членот 54 од Уставот кој уредува двојно ограничување. Првото бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. А второто ограничување значи дека во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забрана на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

- Втората суштинска разлика којашто ја имам во однос на мнозинството судии, се однесува во толкувањето на членот 54 од Уставот, односно опсегот на ограничувањата на слободите и правата на граѓанинот за време на воена или вонредна состојба. За разлика од мнозинството судии, според кои слободите и правата на граѓанинот може да се ограничат само во “случаи утврдени со уставот” став 1 од членот 54 од Уставот, и според ставот 2 од истиот член, кој уредува дека во воена и вонредна состојба слободите и правата можат да бидат “ограничени според одредбите од Уставот”, и тоа се толкува рестриктивно, со наведување на одредби од Уставот како членот 21 каде е уредено правото на протест, членот 27 правото на слободата на движењето, и членот 38 правото на штрајк, односно се толкува во смисла случаите да бидат децидно наведени, мое мислење е дека сите слободи и права на граѓанинот, освен исклучокот во ставот 4 на членот 54 од Уставот, можат да бидат предмет на ограничување во вонредна состојба. За разлика од мнозинството судии, моето толкување на ставот 1 од членот 54 од Уставот „случаи утврдени во Уставот“ се однесува „на случаите на вонредна и воена состојба“ односно на членовите 125, 126,

127 и 128 од Уставот. Јас ставот 2 од членот 54 „ограничени според одредбите на Уставот” го толкувам, како реферирање на ставот 3 и ставот 4 од истиот член, односно недискриминацијата и правата коишто се апсолутни не можат да бидат ограничени ниту во воена ниту во вонредна состојба. Оттука, значи сите слободи и права утврдени во Уставот освен т.н аполутните слободи и права од ставот 4 на членот 54, можат да бидат предмет на ограничување. Секако и оние кои се предмет на ограничување не значи дека треба се предмет на неограничено ограничување. Ставот 3 бара да биде испочитуван принципот на недискриминација во ограничувањата, а членот 126 од Уставот кој ги дава овластувањата на Владата, како и општо прифатените принципи на меѓународното право бараат ограничувањата да бидат добро дизајнирани, во функционална врска со причината и последиците, пропорционални, оправдани, разумни во својата суштина. Сметам дека мнозинството судии неосновано и погрешно толкуваат дека слободите и правата на граѓанинот можат да бидат ограничени само во случаи утврдени со Уставот притоа наведувајќи ги само случаите од членот 21 (мирно собирање и јавен протест), членот 27 (слобода на движење), и членот 38 (правото на штрајк), игнорирајќи го ставот 4 од членот 54 т.н. апсолутни права коишто не можат да бидат ограничени ниту во воена ниту во вонредна состојба. Јасно е дека правата од работен однос, не се предвидени во оној сет на права уредени во членот 54 од Уставот, кои како апсолутни права не можат да бидат предмет на какво било ограничување ниту во воена ниту во вонредна состојба.

III. Единствени ставови со кои се согласувам со мнозинството судии и поради кои гласав за поништување на предметните уредби се следниве:

- Предметните уредби со законска сила се во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, од причина што со истата се повредува темелната вредност на уставниот поредок на Републиката – владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните. Имено, во оспорената уредба е настаната состојба на двојство на примена на различни прописи со иста правна сила, по однос на едно исто фактичко и правно прашање. Поточно, уредбата со законска сила не ги изменува и не ги ограничува Законот за платите и други надоместоци на избраните и именуваните лица, Законот за надворешни работи, Законот за платите



на судиите, Законот за платите на јавните обвинители, итн, туку нормира и определува во уредба со законска сила дека на лицата наведени во уредбите за времетраење на вонредната состојба им определува минимална плата од 14.500 ден. На овој начин, поради настанување на правна колизија со важечките закони, со предметната уредба се повредува принципот на владеење на правото и правната сигурност на граѓаните. Во правниот промет егзистираат и предметните Уредби со законска сила и повеќе закони (погоре посочени) коишто уредуваат исто прашање на различен начин.

- Предметните уредби со законска сила го повредуваат ставот 3 од членот 54, бидејќи со истите, различното постапување со граѓани кои се во иста правна ситуација и положба, имплицира дискриминаторско постапување по основ на општествен статус, под кој се подразбира и професионалниот статус на граѓанинот – вработен, што е спротивно на ограничувањата предвидени со ставот 3 на членот 54 од Уставот. Евидентно е дека различно постапува при нормирањето на висината на платите со дел од избраните и именуваните лица, како што тоа го прави во случај со Уредбата за дополнување во која висината на платите на избраните и именуваните амбасадори и генерални конзули, кај кои за разлика од другите (уредува минимална плата од 14.500 ден), уредува намалување на платите за 20 %.

- Покрај наведеното, сметам дека со предметните уредби има и повреда на член 126 став 1, во смисла на непропорционалност на мерката којашто се нормира со предметните уредби. Претходно истакнав дека, овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила е ограничено во смисла на императивот уредбите да уредуваат неопходни мерки кои се во функционална врска со директно или индиректно соочување и надминување на причините но и последиците од вонредната состојба, но, истото е неопходно да се прави со водење сметка мерките да имаат легитимна цел, општествена оправданост, да бидат разумни и пропорционални во светло на што побрзо враќање во редовна (нормална) состојба, што е пропуштено со предметните уредби со законска сила.

Судија на Уставниот суд,  
д-р Дарко Костадиновски  
**(У.бр.44/2020 и У.бр.50/2020 од 12.05.2020)**

## 12.

### У.бр.49/2020

**- Ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба**

Уредбата со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба и нејзините дополнувања, не е во согласност со член 8 став 1 алинеите 1, 3 и 4, членот 9, членот 32 и членот 54 од Уставот.

Различното постапување со граѓани кои се во иста правна ситуација и положба, а кое се согледува во оневозможување на дел од вработените од јавниот сектор да ги остварат правата коишто прои-злегуваат од работен однос, затоа што своите работни обврски за време на вонредната состојба не ги извршуваат во институциите опфатени со членот 3 од предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања, туку своите работни обврски за време на траењето на вонредната состојба ги вршат во останатите институции на јавната власт (државна и локална), имплицира и дискриминаторско постапување по основ на општествен статус под кој се подразбира и професионалниот статус на граѓанинот-вработен, што е спротивно на член 54 став 3 од Уставот и членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија” бр.70/1992 и Службен весник на Република Северна Македонија број 202/2019), на седницата одржана на 12 мај 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

### 1. СЕ ПОНИШТУВААТ:

- Уредбата со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2865/1 од 7 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 94/2020);

- Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2865/2 од 9 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 97/2020);

- Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-3182/1 од 16 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 103/2020) и

- Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-3198/1 од 24 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 108/2020).

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се презе-

мени врз основа на актите, означени во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по сопствена иницијатива, со Решение У.бр.49/2020 од 28 април 2020 година, поведе постапка за оценување на уставноста на актите, означени во точката 1 од Одлуката, затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за нивната согласност со Уставот.

5. Судот на седницата утврди дека Владата на Република Северна Македонија, за време на постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија, прогласена заради спречување на внесување, ширење и справување со коронавирус COVID-19, донела Уредба со законска сила со која се врши ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, како и уредби за дополнување на истата.

Уредбите со законска сила ја имаат следната содржина:

Врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија, („Службен весник на Република Македонија“ број 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010, 51/2011, 15/2013, 139/2014, 196/2015, 142/2016 и 140/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 98/2019), Владата на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 7 април 2020 година, донесе

## УРЕДБА

### СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ИСПЛАТА НА ДОДАТОЦИ И НАДОМЕСТОЦИ НА ПЛАТА ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА

#### Член 1

Со оваа уредба со законска сила се уредува ограничување на исплатата на додатоци и надоместоци на плата на вработените во органите на државната власт, единиците на локалната самоуправа, институциите кои вршат дејности од областа на образованието, културата, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот и во институциите кои вршат работи од јавен интерес утврден со закон, а се

организирани како агенции, фондови, регулаторни тела со јавни овластувања утврдени со закон, јавни установи и јавните претпријатија основани од Република Северна Македонија или од општините во Градот Скопје и акционерските друштва во целосна сопственост на државата, за време на траење на вонредната состојба.

#### Член 2

На вработените од член 1 од оваа уредба со законска сила не им се исплатуваат додатоци и надоместоци на плата согласно закон и колективен договор, за време на траење на вонредната состојба.

#### Член 3

Одредбите од оваа уредба со законска сила не се однесуваат на медицинскиот и помошно-технички персонал во јавните здравствени установи, вработените во Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана и кабинетските службеници.

#### Член 4

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр.44-2865/1  
7 април 2020 година  
Скопје

Претседател на Владата  
на Република Северна Македонија  
Оливер Спасовски, с.р.

Врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16 и 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/19) Владата на Република Северна Македонија, на седницата, одржана на 9 април 2020 година, донесе

### УРЕДБА

#### СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ДОПОЛНУВАЊЕ НА УРЕДБАТА СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ИСПЛАТА НА ДОДАТОЦИ И НАДОМЕСТОЦИ НА ПЛАТА ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА

#### Член 1

Во Уредбата со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 94/20), во членот 3, по зборовите „Министерството за одбрана“, се става запирка и се додаваат зборовите: „затворската полиција“.

## Член 2

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр. 44-2865/2  
9 април 2020 година  
Скопје

Претседател на Владата  
на Република Северна Македонија,  
Оливер Спасовски, с.р

Врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16 и 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/19) Владата на Република Северна Македонија, на седницата, одржана на 16 април 2020 година, донесе

## УРЕДБА

СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ДОПОЛНУВАЊЕ НА УРЕДБАТА СО  
ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ИСПЛАТА НА ДОДАТОЦИ  
И НАДОМЕСТОЦИ НА ПЛАТА ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ  
СЕКТОР ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА

## Член 1

Во Уредбата со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 94/20 и 97/20), во членот 2, точката на крајот се брише и се додаваат зборовите: „почнувајќи со исплата на плата за месец април 2020 година.“

## Член 2

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр. 44-3182/1  
16 април 2020 година  
Скопје

Претседател на Владата  
на Република Северна Македонија,  
Оливер Спасовски, с.р

Врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16 и 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19) Владата на Република Северна Македонија, на седницата, одржана на 24 април 2020 година, донесе

**УРЕДБА**  
**СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ДОПОЛНУВАЊЕ НА УРЕДБАТА СО**  
**ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ИСПЛАТА НА ДОДАТОЦИ**  
**И НАДОМЕСТОЦИ НА ПЛАТА ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ**  
**СЕКТОР ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА**

**Член 1**

Во Уредбата со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 94/20, 97/20 и 103/20), во членот 1 по зборот „состојба“ се додаваат зборовите „за месец април и мај“.

**Член 2**

Во членот 2 по ставот 1 се додава нов став 2 кој гласи:

„На вработените од член 1 од оваа уредба со законска сила, на кои им се исплатува плата согласно закон и колективен договор правото на додаток за работен стаж, додаток за нокна работа, надоместок на плата за време на привремена спреченост за работа поради болест или повреда, надоместок на плата поради користење на годишен одмор, надоместок на плата за ден на државен празник и неработен ден утврден со закон, одвоен живот од семејството (освен за пратениците), надоместок на трошок за смрт на работникот или член на неговото семејство, отпремнина при заминување во пензија, го остваруваат и се исплаќа и за време на траењето на вонредната состојба за месец април и мај.“

**Член 3**

Во членот 3, по зборовите „затворската полиција“, се става запирка и се додаваат зборовите „високообразовните установи и јавните научни установи, инспекторите вработени во Државниот санитарен и здравствен инспекторат, Државниот пазарен инспекторат, Државниот инспекторат за труд, Државниот инспекторат за транспорт, Агенцијата за лекови и медицински средства и Агенцијата за храна и ветеринарство.“.

**Член 4**

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија.“

Бр. 44-3198/1  
24 април 2020 година  
Скопје

Претседател на Владата  
на Република Северна Македонија,  
Оливер Спасовски, с.р

6. Според член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 4 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утвр-

дени со Уставот, владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со членот 9 од Уставот е определено дека граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Со Уставот, правата од сферата на работните односи се уредени во делот II. Основни слободи и права на човекот и граѓанинот, точка 2. Економски, социјални и културни права во кои, помеѓу другото е уреден и членот 32.

Според член 32 став 3 од Уставот, секој вработен има право на соодветна заработувачка, а според ставот 5 од наведениот член, остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори.

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот (став 1). Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот (став 2). Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3).

Според членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права, уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбедат без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да било друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.

Од погоре цитираните уставни одредби произлегува можност од ограничување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, но само во случаи утврдени со Уставот, што значи слободите и правата на човекот и граѓанинот коишто со Уставот



се загарантирани, можат да бидат предмет на одредено ограничување од страна на јавната власт, само доколку тоа ограничување биде предвидено со Уставот, како и случаите во кои тие може да се ограничат.

На пример, според член 21 од Уставот, граѓаните имаат право мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест без претходно пријавување и без посебна дозвола. Користењето на ова право може да биде ограничено само во услови на воена и вонредна состојба.

Потоа, според член 27 од Уставот, секој граѓанин на Република Северна Македонија има право слободно да се движи на територијата на Републиката и слободно да го избира местото на своето живеалиште (став 1).

Секој граѓанин има право да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката (став 2).

Остварувањето на овие права може да се ограничи со закон, единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето (став 3). Со оваа уставна одредба, Уставот препуштил со закон да можат да бидат ограничени овие права и тоа единствено во случаите наведени со ставот 3 на членот 27 од Уставот.

Исто така, според членот 38 од Уставот,

Се гарантира правото на штрајк (став 1).

Со закон може да се ограничат условите за остварување на правото на штрајк во вооружените сили, полицијата и органите на управата (став 2). Со оваа уставна одредба, Уставот, исто така препуштил со закон да можат да бидат ограничени условите за остварување на одредени права.

Уставот уредува и други случаи во кои можат да бидат ограничени слободите и правата на човекот и граѓанинот, но од суштинско значење е дека ограничувањето на уставно загарантираните слободи и права, како и случаите за тоа ограничување, мора да биде предвидено со Уставот, а мора да бидат предвидени и законските ограничувања на слободите и правата.

Според членот 126 од Уставот, при постоење на воена или вонредна состојба, Владата во согласност со Уставот и со

закон донесува уредби со законска сила. Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Од погоре цитираната уставна одредба произлегува овластување за Владата да може да донесува уредби со законска сила за време на воена или вонредна состојба, но исто така со Уставот децидно е уредено дека Владата има обврска уредбите со законска сила да ги донесува во согласност со Уставот и со закон.

Во конкретниот случај, Судот утврди дека Владата ги пречекорила своите уставни овластувања, на начин што не водела сметка дали Уредбата со која Владата се впушта во ограничување на остварување на права на вработените од јавниот сектор коишто се однесуваат на додатоци и надоместоци на плата за време на траењето на вонредната состојба, има уставна основа или не, односно дали Уставот воопшто предвидел одредени услови за остварување на правата од работен однос да можат да бидат ограничени со закон.

Имено, со Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба, број 09-1690/2 од 18.03.2020 година, донесена од страна на претседателот на Републиката, на територијата на Република Северна Македонија е утврдено постоење на вонредна состојба за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците од ширењето на коронавирусот COVID-19, во која се наведува дека за времетраењето на вонредната состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила.

Владата на Република Северна Македонија, повикувајќи се на член 126 став 1 од Уставот, донесува Уредба со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2865/1 од 7 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 94/2020), а потоа и дополнувања на истата со број 44-2865/2 од 9 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 97/2020), број 44-3182/1 од 16 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 103/2020) и број 44-

3198/1 од 24 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 108/2020).

Со овие уредби, Владата се впушта во ограничување на права од работен однос за дел од вработените во јавниот сектор, на начин што им го ограничува правото на исплата на додатоци и надоместоци кои им следуваат согласно закон и колективен договор, за време на траењето на вонредната состојба за месец април и мај, почнувајќи со исплата на плата за месец април 2020 година.

Испитувајќи ја предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања, од аспект на согласноста на нејзината содржина со Уставот, Судот утврди дека ограничувањето на правата од работен однос коешто се прави со оспорените акти, нема уставна основа, односно, Уставот, воопшто не предвидел такво ограничување за време на вонредна состојба, поточно, со Уставот нема одредби врз основа на кои можат да се ограничат овие права за време на воена или вонредна состојба, ниту пак Уставот содржи одредба која упатува, со закон да можат да бидат ограничени овие права или одредени услови за нивно остварување.

Исто така, ако се имаат предвид причините и целта која што сакала да се постигне со прогласувањето на вонредната состојба, а тоа е да се спречи ширењето на коронавирусот и да го заштити населението од последиците по здравјето од тоа ширење, неспорно може да се заклучи дека овластувањата на Владата да донесува уредби со законска сила, треба да бидат во контекст на остварување на таа цел, односно во функција на преземање на мерки со кои ќе се пресретне брзото ширење на заразата и мерки во функција на навремено дејствување заради справување и заштита на населението од последиците од ширењето на коронавирусот.

Неспорно е дека Уставот ја овластил Владата да донесува уредби со законска сила за време на вонредна состојба, но, исто така Уставот го ограничил тоа овластување на Владата, уредувајќи дека тоа мора да биде во согласност со Уставот и со закон, а во конкретниот случај, Владата, без никаква уставна, а со тоа и законска основа, донесува уредба со законска сила со која се врши ограничување на слободи и права на граѓаните вработени во јавниот сектор за време на вонредна состојба.

Членот 126 од Уставот на кој се повикува Владата, само уредува овластување за Владата да може да донесува уредби со законска сила до завршување на вонредната состојба, меѓутоа, тоа уставно овластување никако не значи и не подразбира да може Владата, арбитрарно, по своја сопствена проценка и оценка, самата, слободно да одлучува кои слободи и права ќе ги ограничи со уредба, кого сè ќе опфати со ограничувањата, а кого не, што впрочем и се прави со предметната уредба и нејзините дополнувања.

Ограничувањата на слободите и правата за време на воена или вонредна состојба, според членот 54 од Уставот, можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и исклучиво според одредбите на Уставот и не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3).

Уставната определба, уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и со закон, упатува на тоа дека уредбите со законска сила можат да бидат донесени само во функција на операционализација на уставни и законски одредби, а не со истите 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 за човекот и граѓанинот, кои патем, воопшто не се предмет на ограничување со Уставот, следствено ниту со закон.

Ограничувањата на слободите и правата на човекот и граѓанинот се уредуваат со Уставот, а доколку Уставот упатил тоа ограничување да биде уредено со закон, во тој случај законодавецот може, да уредува норми во функција на операционализација на уставна норма со која се уредува одредено ограничување на слободи и права, и тоа во Уставот децидно се наведува.

Но, и во случај на постоење на уставна и законска основа (доколку Уставот упатува на законско уредување), ограничувањето на слободите и правата на човекот и граѓанинот, мора да биде пропорционално со целите коишто треба да се постигнат со тоа ограничување и да биде неопходно во едно демократско општество.

Во конкретниот случај, околноста што Уставот при состојба на прогласена вонредна состојба во државата, ѝ дал овластување на Владата да донесува уредби со законска сила, не значи и овластување за Владата за арбитрарност во оцената кои и какви уредби со законска сила да донесува за време на вонредната состојба и со уредби со законска сила да регулира прашања за граѓаните кои не се во допир со настанатата состојба, па дури и да ограничува слободи и права за граѓаните, надвор од оние децидно предвидени со Уставот.

Уредбите со законска сила, а токму согласно член 126 став 1 од Уставот, јасно определува дека во согласност со Уставот и со закон, Владата донесува уредби со законска сила при постоење на воена или вонредна состојба.

Во конкретниот случај, ниту со Уставот, ниту со закон постои уреденост според која додатоците и надоместоците на плата, што се права коишто произлегуваат од работен однос, да можат да му бидат ограничени на работникот за време на вонредна состојба, односно истите да не бидат исплатувани.

Оттука, ограничувањето на правата на вработените во јавниот сектор, сторени со предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања, а кои се однесуваат на забрана на исплата на додатоците и надоместоците на плата за времетраењето на вонредната состојба, нема правен легитимитет, затоа што не наоѓа правна основа во Уставот, со што се доведува во прашање уставниот принцип на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како и правната сигурност на граѓаните во однос на остварувањето на нивните слободи и права, загарантирани со Уставот.

Воедно, не само што Владата со предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања уредила ограничување на правата од работен однос, надвор од Уставот, туку предметната уредба имплицира и дискриминаторско постапување, спротивно на член 54 став 3 од Уставот, што е дополнително уставно недозволиво. Ова од причини што, согласно предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања, дел од вработените во јавниот сектор, нема да можат да го остварат правото на додатоци и надоместоци на плата согласно закон и колективен договор, како што тоа ќе можат да го остварат граѓаните од јавниот сектор вработени во институциите наведени во

членот 3 од предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања.

Поточно, со предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања, не само што без уставна основа, се врши забрана на остварување на права од работен однос утврдени со закон и со колективен договор, туку, дополнително ги става граѓаните-вработени во јавниот сектор во нееднаква правна положба пред Уставот и законите, иако сите се наоѓаат во иста правна ситуација, вонредната состојба е прогласена за целата територија на државата без исклучок и сите се наоѓаат во иста правна положба, што е спротивно на членот 9 од Уставот.

Кои слободи и права на човекот и граѓанинот можат да бидат предмет на ограничување од страна на јавната власт, е уредено со Уставот. Уставот, воедно уредил кои слободи и права на човекот и граѓанинот можат да бидат предмет на ограничување од страна на јавната власт за време на постоење на воена или вонредна состојба. Воопшто, Уставот забранил, ограничувањето на слободите и правата на човекот и граѓанинот да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.

Според член 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права, уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбедат без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да биле друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.

Зборовите од оваа одредба “како што се” и “друг статус” наведуваат и упатуваат дека категориите за кои се однесува забраната за дискриминација, како и основите за дискриминација во рамки на Европската конвенција за човекови права, не се исцрпени. Од тука следува заклучок дека е широк опсегот на прашања покриени со членот 14 од истата.

Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) го толкува терминот “друг статус” на тој начин што под него ги подвел термините: сексуална ориентација, статус на вонбрачно дете, статус на синдикално здружение, воен статус, професионален статус, затвор, неспособност, возраст, живеалиште, географска

област, ХИВ серопозитивност, финансиски или имотен статус, религија, национално или етничко потекло, јазик и др.

Во конкретниот случај, различното постапување со граѓани кои се во иста правна ситуација и положба, а кое се согледува во оневозможување на дел од вработените од јавниот сектор да ги остварат правата коишто произлегуваат од работен однос, затоа што своите работни обврски за време на вонредната состојба, не ги извршуваат во институциите опфатени со членот 3 од предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања, туку своите работни обврски за време на траењето на вонредната состојба ги вршат во останатите институции на јавната власт (државна и локална), имплицира и дискриминаторско постапување по основ на општествен статус под кој се подразбира и професионалниот статус на граѓанинот-вработен, што е спротивно на член 54 став 3 од Уставот и членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Во случајов, Судот ја имаше во предвид Уредбата со законска сила за дополнување на предметната уредба, донесена на 24 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 108/2020), со која уредува дека одредени додатоци и надоместоци за вработените во јавниот сектор, сепак ќе ги исплатува за време на траењето на вонредната состојба, но, според Судот, тоа не ја намалува неуставноста на предметната уредба и нејзините дополнувања, имајќи во вид дека за вработените во јавниот сектор со закон и со колективен договор се предвидени и други додатоци и надоместоци на плата.

Ова дотолку повеќе што со Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ број 27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 143/2019 и 14/2020), конкретно со членот 37 од Законот се предвидува дека (1) Во случај на вонредни околности (природни непогоди, епидемии, поплави и слично), вработените во јавниот сектор можат без нивна согласност да бидат упатени на извршување на работи и на работни задачи кај работодавачи надвор од местото на нивното живеалиште. (2) Упатувањето од ставот 1 на овој член трае додека траат вонредните околности, но, не подолго од три месеци. (3) Во случаите на упатување на извршување на работите и на работните задачи од ставот 1 на овој член, вработе-

ните имаат право на надоместоци утврдени со општите прописи за работните односи.

Во случајов, Владата, не само што го суспендира ова законско право за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, туку и тоа го прави на дискриминаторска основа, односно во зависност од тоа во која институција на јавната власт, работникот ги врши работните задачи и должности, односно дека тоа (вклучително и останатите додатоци и надоместоци на плата утврдени со закон и со колективен договор, чија исплата се ограничува) нема да се однесува за вработените во јавниот сектор опфатени со членот 3 од Уредбата и нејзините дополнувања, што е спротивно на член 54 став 3 од Уставот и на членот 14 од Конвенцијата.

Од сето погоре изнесено, Судот утврди дека предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања со која се врши ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор, опфатени со Уредбата, нема уставна основа. Воедно, предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања, имплицира и повреда на уставниот принцип на еднаквост и недискриминација, што дополнително истата ја прави уставно недозволива.

Исто така, имајќи предвид дека Владата со донесувањето на уредбата со законска сила и нејзините дополнувања, се впуштила во изворно уредување на прашања поврзани со ограничување на права од сферата на работните односи за време на вонредна состојба, коишто ограничувања можат да бидат предмет само на уставно, но, и на законско уредување доколку на тоа упатува Уставот, Судот оцени дека предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања, имплицира и повреда на член 8 став 1 алинеја 4 од Уставот, според кој поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

7. Тргувајќи од сето погоре изнесено, Судот оцени дека во конкретниот случај, предметната уредба и нејзините дополнувања, не се во согласност со член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 4, членот 9, членот 32 и членот 54 од Уставот.

8. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од Одлуката.



9. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.49/2020 од 12.05.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање за Одлуката У.бр.49/2020 од 12 мај 2020 година, со кое Уставниот суд одлучи да ги поништи Уредбата со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, бр.44-2865/1 од 7 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.94/2020) и трите дополнувања на Уредбата, писмено го образложувам следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд на 28.04.2020 година, со Решението У.бр. 49/2020 поведе постапка за горенаведените уредби со законска сила, и го запре извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на наведените уредби, а подоцна на седницата оддржана на 12 мај 2020 год., со Одлуката У.бр. 49/2020, ги поништени предметните уредби со законска сила. Покрај фактот што гласав за наведеното Решение и Одлука, сепак не се согласувам целосно со правните основи и аргументи на кои истите се темелат, а за некои имам и сосема спротивно, суштински различно мислење и став.

I. Мнозинството судии при анализата и одлучувањето за горе наведеното Решение и Одлука, го имаа следново правно мислење за кое имам суштински различно и спротивно мислење:

- Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот (став 1). Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или

вонредна состојба според одредбите на Уставот (став 2). Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3). Од погоре цитираните уставни одредби произлегува можност за ограничување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, но само во случаи утврдени со Уставот, што значи слободите и правата на човекот и граѓанинот коишто со Уставот се загарантирани, можат да бидат предмет на одредено ограничување од страна на јавната власт, само доколку тоа ограничување биде предвидено со Уставот, како случаи во кои тие може да се ограничат. На пример, според член 21 од Уставот, граѓаните имаат право мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест без претходно пријавување и без посебна дозвола. Користењето на ова право може да биде ограничено само во услови на воена и вонредна состојба. Потоа, според членот 27 од Уставот „Секој граѓанин на Република Македонија има право слободно да се движи на територијата на Републиката, и слободно да го избира местото на своето живеалиште (став 1)“. „Секој граѓанин има право да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката (став 2)“. „Остварувањето на овие права може да се ограничи со закон, единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето (став 3)“. Со оваа уставна одредба, Уставот препуштил со закон да можат да бидат ограничени овие права единствено во случаите наведени со ставот 3 на членот 27 од Уставот. Исто така, според членот 38 од Уставот, „Се гарантира правото на штрајк (став 1)“. „Со закон може да се ограничат условите за остварување на правото на штрајк во вооружените сили, полицијата и органите на управата (став 2)“. Со оваа уставна одредба, Уставот, исто така препуштил со закон да можат да бидат ограничени услови за остварување на одредени права. Уставот уредува и други случаи во кои можат да бидат ограничени слободите и правата на човекот и граѓанинот, но од суштинско значење е дека ограничувањето на уставно загарантираните слободи и права, како и случаите за тоа ограничување, мора да биде предвидено со Уставот, а мора да бидат предвидени и законските ограничувања на слободите и правата.

- Во конкретниот случај, Судот утврди дека Владата ги пречекорила своите уставни овластувања, на начин што не водела сметка дали со Уредбата со која Владата се впушта во ограничување на остварување на права на вработените од јавниот сектор коишто се однесуваат на додатоците на плата за време на траењето на вонредната состојба, има уставна основа или не, односно дали Уставот воопшто предвидел одредени услови за остварувањето на правата од работен однос да можат да бидат ограничени со закон.

- Неспорно е дека Уставот ја овластил Владата да донесува уредби со законска сила за време на вонредна состојба, но исто така Уставот го ограничил тоа овластување на Владата, уредувајќи дека тоа мора да биде во согласност со Уставот и со закон, а во конкретниот случај, Владата без никаква уставна, а со тоа и законска основа, донесува уредба со законска сила со која се врши ограничување на слободи и права на граѓаните вработени во јавниот сектор за време на вонредна состојба.

- Членот 126 од Уставот на кој се повикува Владата, не го оправдува ваквото ограничување. Уставниот член 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 да може Владата, арбитражно, по своја сопствена проценка и оценка, самата, слободно да одлучува кои слободи и права ќе ги ограничи со уредба, кого се ќе опфати со ограничувањата, а кого не, што впрочем и се прави со предметната уредба и нејзините дополнувања.

- Уставната определба, уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и со закон, упатува на тоа дека уредбите со законска сила можат да бидат донесени само во функција на операционализација на уставни и законски одредби, а не со истите изворно, оригинерно 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 за човекот и граѓанинот, кои патем, воопшто не се предмет на ограничување со Уставот, следствено ниту со закон.

- Ограничувањето на слободите и правата на човекот и граѓанинот најпрво мора да биде предвидено со Уставот, а

доколку со предвидувањето, Уставот упатил тоа ограничување да биде уредено со закон, во тој случај законодавецот, може да уредува норми во функција на операционализација на уставна норма со која е предвидено одредено ограничување на слободи и права, и тоа во Уставот децидно се наведува.

- Во конкретниот случај, ниту со Уставот, ниту со закон постои уреденост според која додатоците и надоместоците на плата, што се права кои произлегуваат од работен однос, да можат да му бидат ограничени на работникот за време на вонредна состојба, односно истите да не бидат исплатувани.

II. Апсолутно не се согласувам со горе наведените ставови и толкувања на уставните одредби, коишто се вградени во Решението У.бр.49/2020 од 28.04.2020 год., и Одлуката У.бр.49/2020 од 12 мај 2020 година, со која беа поништени предметните уредби со законска сила. Сметам дека истите не се во согласност со суштината на уставните одредби коишто ја уредуваат вонредната состојба, сметам дека е погрешно толкувањето на правниот карактер, опсегот и правното дејство на уредбите со законска сила, исто како што и погрешно се толкува опсегот на ограничувањето на слободите и правата односно на чл.54 од Уставот, од следниве причини:

- Неспорно е дека Владата донесува уредби со законска сила при постоење на вонредна (и воена) состојба, дека овластувањето за истото има уставен основ, односно во формално-правна смисла оспорените уредби, не се спорни од аспект на нејзиниот доносител ниту од аспект на правниот основ за нивното донесување. Уредбите со законска сила се правни прописи со *sui generis* карактер, односно прописи коишто имаат уникатни карактеристики. Ова од причини што, во формално- правна смисла, ги носи орган којшто во поделбата на власта припаѓа на извршната власт (Влада), а правен основ за нивно носење дава Уставот единствено во ситуација на утврдено постоење вонредна состојба. Нивната суштина, нивниот материјален карактер, се сведува на неопходноста во услови на вонредна состојба да се овозможи функционирање на уставно-правниот поредок, од една страна, и ефикасно, флексибилно, пропорционално, разумно и добро балансирано Владата да уредува и нормира мерки со кои ќе се отстранат причините коишто довеле до прогласување на вонредната состојба, но и последиците од истата. И сето ова има времен карактер односно, овластувањето за носење уредби

со законска сила се ограничува со времетраењето на вонредната состојба. Уредбите со законска сила, подлежат на уставно-судска контрола и во времетраење на вонредната состојба, како и на законодавна контрола која се остварува по завршетокот на вонредната состојба. Имајќи ја предвид целovitоста на уставните одредби коишто ја уредуваат вонредната состојба и во тој контекст правната природа и правните карактеристики на уредбите со законска сила, нивната суштина од аспект на целта која што треба да ја постигнат во околности на вонредна состојба, без никаква дилема, уредбите со законска сила се правен пропис со привремена сила на закон. Тој пропис во своето ограничено времетраење ги има карактеристиките на закон, и во никој случај не би можел да биде третиран како подзаконски акт, како што мнозинството судии го третираат во своите правни мислења. Имајќи ја предвид нивната уставна поставеност и функционална намена, целта која тие во своето ограничено времетраење треба да ја постигнат, а таа е соочување со причините коишто довеле до вонредност на состојбата, но и последиците од истата, и враќање во редовниот нормален уставно-правен поредок, за разлика од мнозинството судии за мене не постојат дилеми дека со уредбите со законска сила, Владата може да запре од извршување одреден закон за одредено време, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови законски решенија. Тоа значи дека Уставниот суд е надлежен да ја цени нивната уставност, но не и нивната законитост, бидејќи во нивното времетраење, уредбите со законска сила се на исто правно рамниште со законите. Впрочем за правилно да се разбере намерата на уставотворецот, но и на законодавецот, треба да се види член 10 од Законот за Влада според кој за време на воена или вонредна состојба, ако не постои можност за свикување на Собранието, Владата донесува уредби со законска сила по прашањата од надлежност на Собранието. Членот 36 став 1 од истиот закон предвидува дека со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието. Кои се прашањата од надлежност на Собранието, ако не се да носи, менува закони, односно да уредува и нормира? Постои битна разлика помеѓу уредбите со законска сила, кои црпат сила директно од уставната одредба во членот 126 (а се допрецизира во член 36 став 1 од Законот за Влада) и другите уредби од

надлежност на Владата со кои се уредува извршувањето на законите, став 2 од членот 36 од Законот за Влада. Кај првите, уредбите со законска сила, нивната смисла е да нормираат (да уредуваат односи, во вонредна состојба, поврзани со причинителот но и со последиците) а на вторите е да операционализираат, и вторите без никаква дилема се подзаконски акти. Оттука, согласно горенаведената анализа, неосновани и погрешни се толкувањата и тврдењето на мнозинството судии, дека „Уставната определба, уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и со закон, упатува на тоа дека уредбите со законска сила можат да бидат донесени само во функција на операционализација на уставни и законски одредби, а не со истите 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 за човекот и граѓанинот, кои патем, воопшто не се предмет на ограничување со Уставот, следствено ниту со закон”.

- Овластувањата на Владата согласно членот 126 од Уставот, не се неограничени. Имено, во нашиот Устав има уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е фактот што дури и во вонредна или воена состојба неопходно е почитувањето на темелната вредност владеење на правото, правната сигурност. Следно ограничување е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто се во функционална врска со директно (или индиректно) соочување и надминување на причините поради кои е утврдено постоењето на вонредната состојба, но и со 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Неспорен факт е дека Уставот во членот 126 го дефинира само овластувањето Владата да носи уредби со законска сила, но не и опсегот, содржината на уредбите, и нивното траење односно правно дејство по престанокот на вонредната состојба. Но, секако самото овластување коешто го добива Владата упатува на неопходноста содржината, правното дејство и опсегот на уредбите со законска сила да бидат исклучиво во функционална врска со причинителот (поради кој е утврдена вонредна состојба) и последиците што настанале. Во однос на траењето или

поточно правното дејство на уредбите, општо прифатен принцип и стандард вклучително и кај Европската конвенција за човекови права, е дека ограничувањата на човековите права може да трае до завршувањето на вонредната состојба. Но, неспорно е дека одредени мерки коишто се нормирани во уредби и коишто се директно или индиректно насочени кон последиците од вонредната состојба, нужно, неопходно и општествено оправдано можат да имаат правно дејство и по престанокот на вонредната состојба. Следно ограничување е членот 54 од Уставот кој уредува двојно ограничување. Првото бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. А второто ограничување значи дека во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забрана на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

- Втората суштинска разлика којашто ја имам во однос на мнозинството судии, се однесува во толкувањето на членот 54 од Уставот, односно опсегот на ограничувањата на слободите и правата на граѓанинот за време на воена или вонредна состојба. За разлика од мнозинството судии, според кои слободите и правата на граѓанинот може да се ограничат само во “случаи утврдени со Уставот” став 1 од членот 54 од Уставот, и според ставот 2 од истиот член, кој уредува дека во воена и вонредна состојба слободите и правата можат да бидат “ограничени според одредбите од Уставот”, и тоа се толкува рестриктивно, со наведување на одредби од Уставот како членот 21 каде е уредено правото на протест, членот 27 правото на слободата на движењето, и членот 38 правото на штрајк, односно се толкува во смисла случаите да бидат децидно наведени, мое мислење е дека сите слободи и права на граѓанинот, освен исклучокот во ставот 4 на членот 54 од Уставот, можат да бидат предмет на ограничување во вонредна состојба. За разлика од мнозинството судии, моето толкување на ставот 1 од членот 54 од Уставот „случаи утврдени во Уставот” се однесува „на случаите на вонредна и воена состојба” односно на членовите 125, 126, 127 и 128 од Уставот. Јас ставот 2 од членот 54 „ограничени според одредбите на Уставот” го толкувам, како реферирање на ставот 3 и ставот 4 од истиот член, односно недискриминацијата

и правата коишто се апсолутни не можат да бидат ограничени ниту во воена ниту во вонредна состојба. Оттука, значи сите слободи и права утврдени во Уставот освен т.н. апсолутните слободи и права од ставот 4 на членот 54, можат да бидат предмет на ограничување. Секако и оние кои се предмет на ограничување не значи дека треба се предмет на неограничено ограничување. Ставот 3 бара да биде испочитуван принципот на недискриминација во ограничувањата, а членот 126 од Уставот кој ги дава овластувањата на Владата, како и општо прифатените принципи на меѓународното право бараат ограничувањата да бидат добро дизајнирани, во функционална врска со причината и последиците, пропорционални, оправдани, разумни во својата суштина. Сметам дека мнозинството судии неосновано и погрешно толкуваат дека слободите и правата на граѓанинот можат да бидат ограничени само во случаи утврдени со Уставот притоа наведувајќи ги само случаите од членот 21 (мирно собирање и јавен протест), членот 27 (слобода на движење), и членот 38 (правото на штрајк), игнорирајќи го ставот 4 од членот 54 т.н. апсолутни права коишто не можат да бидат ограничени ниту во воена ниту во вонредна состојба. Јасно е дека правата од работен однос, не се предвидени во оној сет на права уредени во членот 54 од Уставот, кои како апсолутни права не можат да бидат предмет на какво било ограничување ниту во воена ниту во вонредна состојба.

III. Единствен став со кој се согласувам со мнозинството судии и поради кои гласав за поништување на предметните уредби е следниов:

- Во конкретниот случај, различното постапување со граѓани кои се во иста правна ситуација и положба, а кое се согледува во оневозможување на дел од вработените од јавниот сектор да ги остварат правата коишто произлегуваат од работен однос, затоа што своите обврски за време на вонредна состојба, не ги извршуваат во институциите опфатени со членот 3 од предметната уредба со законска сила и нејзините дополнувања, туку своите работни обврски за времетраењето на вонредната состојба ги вршат во останатите институции на јавната власт (државна и локална), имплицира дискриминаторско постапување по основ на општествен статус под кој се подразбира и професионалниот статус на граѓанинот - вработен, што е спротивно на член 54 став 3 од Уставот.



- Покрај повредата на член 54 став 3 од Уставот, сметам дека предметните уредби со законска сила се во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, од причина што со истата се повредува темелната вредност на уставниот поредок на Републиката – владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните. Имено, во оспорената уредба и нејзините дополнувања е настаната состојба на двојство на примена на различни прописи со иста правна сила, по однос на едно исто фактичко и правно прашање. Поточно, Уредбата со законска сила не го изменува и не го ограничува Законот за вработените во јавниот сектор, туку нормира и определува во уредба со законска сила дека се уредува ограничување на исплатитата на додатоци и надоместоци на плата на вработените опфатени со членот 1 на Уредбата. На овој начин, поради настанување на правна колизија со важечкиот закон, со предметната уредба се повредува принципот на владеење на правото и правната сигурност на граѓаните. Во правниот промет егзистираат и предметните уредби со законска сила и Законот за вработените во јавниот сектор коишто уредуваат исто прашање на различен начин.

Судија на Уставниот суд,  
д-р Дарко Костадиновски  
(У.бр.49/2020 од 12.05.2020)

### 13.

#### У.бр.45/2020

**- Јавнообвинителски службеници, истражители и други вработени во Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите и за финансирање на Јавното обвинителство за време на вонредната состојба**

**Материјата опфатена со оспорената уредба не се однесува на причината за утврдувањето на постоење вонредна состојба определена во Одлуката на претседателот на Републиката, а тоа е „заштита и справување со последиците од**

**ширењето на коронавирусот“, и излегува надвор од наведената причина за вонредната состојба и не завршува со завршувањето на вонредната состојба, поради што истата не е во согласност со одредбите на Уставот.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 14 мај 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ ПОНИШТУВА Уредбата со законска сила за јавно-обвинителските службеници, истражителите и другите вработени во Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите и за финансирање на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите за време на вонредната состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија на 2 и 30 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.90/20 и 112/2020).

2. СЕ СТАВА НАДВОР ОД СИЛА Решението У.бр.45/2020 од 28 април 2020 година со кое беше запрено извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на уредбата означена во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Уставниот суд на Република Северна Македонија, на иницијатива на Никола Мицевски – координатор на пратеничката група на политичката партија ВМРО-ДПМНЕ, со Решение У.бр. 45/2020 од 28 април 2020 година поведе постапка за оценување

на уставноста на уредбата означена во точката 1 од оваа одлука.

Постапката е поведена затоа што се постави прашање за согласноста на Уредбата со соодветните одредби од Уставот на Република Северна Македонија.

5. По поведувањето на постапката, Владата на Република Северна Македонија како доносител на оспорената уредба достави две мислења со иста содржина (бр.44.6-3391/1 од 05.05.2020 година и бр.44.6-3705/1 од 08.05.2020 година) во врска со наводите во иницијативата и наводите во Решението У.бр.45/2020 со кое е поведена постапката и изречена временна мерка.

Во врска со правната положба на уредбите со законска сила донесени во услови на вонредна состојба, во двете мислења се наведува дека уредбите со законска сила се на исто правно рамниште со законите, со нив може да се менуваат или дополнуваат законите или времено да се суспендираат одредени законски одредби или да се уредуваат прашања кои воопшто не се уредени со закони. Смеслата на овие уредби била поинакво регулирање на прашања кои се веќе регулирани во законите заради таквата потреба во вонредната состојба. Уредбите со законска сила се разликувале од другите, обичните уредби по тоа што уредуваат прашања од надлежност на Собранието кое носи закони, а другите, обичните уредби се донесувале заради извршување на законите, при што разликата меѓу уредба со законска сила и закон била само во формата (скратена постапка и друг доносител), додека суштината била иста (содржината и правната сила), а разликата меѓу уредбата со законска сила и обичната уредба била во суштината (уредувале различна материја) и имале иста форма (ист орган ги донесувал).

Правна основа за таквото тврдење, според двете мислења, е член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија според кој „Со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикнување на Собранието.“

Во однос на опсегот и содржината на уредбите со законска сила донесени во услови на вонредна состојба, во двете мислења се наведува дека таквите уредби се носат за ограни-

чување на човековите права или за олеснување на остварувањето на човековите права или се регулираат други правни ситуации кои не се тесно поврзани со човековите права, а за нивното останување во правниот поредок ќе одлучи парламентот штом ќе се состане.

Правна основа за таквото тврдење, според двете мислења, е член 126 од Уставот на Републиката во чии одредби не е дефиниран опсегот и содржината на уредбите со законска сила, туку само овластувањето на Владата да носи такви уредби за време на воена и вонредна состојба и тие одредби не предвидувале дека материјата во уредбите со законска сила мора да се однесува на причината заради која е утврдено постоење на вонредна состојба.

Што се однесува, пак, до Европската конвенција за човекови права, таа се однесувала на човековите права и нивното ограничување, па ограничувањето на тие права мора да биде тесно поврзано со причината за вонредната состојба и не смеело да се излегува надвор од наведената причина, но во конкретниот случај оспорената уредба не ограничувала човекови права, туку овозможувала остварување на човекови права кои биле прекршени пред донесувањето на Уредбата. Притоа, оспорената уредба ниту привилегирала, ниту дискриминирала, туку нејзината смисла била да се овозможи остварување на правата на лицата кои се вработени во ова обвинителство и тоа права кои им биле гарантирани со членовите 32, 34 и 39 од Уставот на Републиката.

Во врска со времетраењето на уредбите со законска сила донесени во услови на вонредна состојба, во двете мислења се наведува дека Венецијанската комисија не го врзува правното дејство на уредбите со законска сила само со траењето на вонредната состојба, туку остава можност за нивно траење и по завршувањето на вонредната состојба и тоа до нивната потврда од парламентите и уредување со редовното законодавство. Правна основа за таквото тврдење е член 126 став 2 од Уставот на Републиката, со која одредба не се определувало траењето на уредбите со законска сила донесени во услови на вонредна состојба, туку се уредувало траењето на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила до завршувањето на вонредната состојба. Освен тоа, и Уставниот суд тој став го изразил постапувајќи по иницијативата за оценување на уставноста на

Уредбата со законска сила за примена на Законот за работните односи прифаќајќи дека уредбите со законска сила може да регулираат мерки кои ќе имаат правно дејство и по завршување на вонредната состојба. Таквиот став, пак, е особено значаен, во конкретниот случај, за многу од мерките кои би требало да се преземат за справување со економските последици од епидемијата Ковид – 19 бидејќи било неопходно тие да имаат правно дејство и по завршувањето на вонредната состојба се до свикување на Собранието на Републиката, кое пак потоа ќе можело овие прашања да ги регулира со свои акти. Во конкретниот случај, времетраењето на оспорената уредба било ограничено до 30 јуни 2020 година кога отпочнувала примената на новиот Закон за јавно обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020). Но и покрај тоа, Владата на Републиката на 30.04.2020 година донела дополнување на Уредбата со која прецизирала дека оваа уредба ќе се применува само за време на вонредната состојба.

Во врска, пак, со односот меѓу содржината на Уредбата, од една страна, и причината за вонредната состојба, од друга страна, во двете мислења се наведува дека оспорената уредба била тесно поврзана со причината за воведување на вонредната состојба и помагала во справувањето со негативните последици од пандемијата од неколку причини: (1) буџетски заштеди (спречување на исплата на судски и адвокатски трошоци, камати, и трошоци за присилно извршување), (2) уплата на здравствено осигурување за лицата опфатени со Уредбата и овозможување и нивно лекување во услови на епидемијата, (3) прилив на средства во Фондот за здравствено осигурување и користење на средствата и за лекување на епидемијата и (4) враќање на лицата опфатени со Уредбата во МВР и нивно ангажирање во борбата за справување со епидемијата.

На крајот од двете мислења се наведува: „Сметаме за потребно да укажеме дека Уредбата веќе произведе правно дејство и правни последици од моментот на нејзиното донесување до изрекувањето на времена мерка од Уставниот суд.

Владата на Републиката смета дека одредбите од Уредбата не се во спротивност со Уставот, дека иницијативата е неоснована и се предлага на Уставниот суд во најкраток можен рок да ја укине изречената времена мерка, а поднесената иницијатива во целост да ја отфрли како неоснована.

6. Судот на седницата ја утврди следната фактичка состојба:

а) Со Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба, бр.08-526/2, донесена од претседателот на Република Северна Македонија на 18 март 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.68/2020), „Се утврдува постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците од ширењето на Коронавирусот COVID 19“ (точка I).

Во точката II од Одлуката се наведува дека таа е донесена врз основа на образложениот предлог на Владата на Република Северна Македонија доставен до Собранието на Републиката, како и известувањето од претседателот на Собранието на Република Северна Македонија доставено до претседателот на Републиката.

Според точка III, „Одлуката ќе му биде поднесена на Собранието на Република Северна Македонија на потврдување штом тоа ќе е во можност да се состане.“

Точката IV од Одлуката определува дека „За времетраењето на вонредната состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила.“

Во точката V се предвидува дека „Одлуката влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.“

б) Оспорената уредба е донесена врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16 и 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/19).

Во членот 1 од Уредбата се определува дека „За сите прашања кои се однесуваат на правата, обврските и одговорностите од работниот однос на јавнообвинителските службеници и лицата вработени во Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите кои вршат технички и помошни

работи одлучува јавниот обвинител на Република Северна Македонија.“

Според член 2 од Уредбата, „Истражителите во Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите јавниот обвинител на Република Северна Македонија ќе ги распореди на работа во истражен центар во јавно обвинителство или ќе ги врати во институцијата од која се преземени.“

Член 3 од Уредбата гласи: „Од буџетот на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија во програма 2 потпрограма 21, откако Министерството за финансии по барање на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија ќе изврши соодветна прераспределба по ставки и намени на вкупниот износ на одобрените средства на таа потпрограма ќе се исплаќаат средствата за тековни трошоци за работа, за заостанатите неисплатени средства за тековни трошоци за работа на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите, за заостанатите неисплатени плати и платите на јавнообвинителските службеници, на истражителите и лицата вработени во Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите кои вршат технички и помошни работи.“

Според член 4, „Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

в) По поведувањето на постапката на 28 април 2020 година и изрекувањето на времената мерка од страна на Уставниот суд, Владата на Републиката на 30 април 2020 година донесе Уредба со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за јавнообвинителските службеници, истражителите и другите вработени во Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите и за финансирање на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.112/2020 од 30 април 2020 година), при што со член 1

од оваа уредба се определува дека во Уредбата со законска сила за јавнообвинителските службеници ... („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.90/20), во насловот по зборовите „финансирање на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите“ се додаваат зборовите „за време на вонредната состојба“.

Според член 2, „во член 1 по зборовите „помошни работи“ се става запирка и се додаваат зборовите „за време на вонредната состојба“.

Во членот 3 од дополнувањето на Уредбата се определува дека „Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

г) Според тоа, од содржината на Уредбата Судот утврди дека со неа се уредува следната материја:

- јавниот обвинител на Републиката одлучува за сите прашања од работниот однос на (1) јавнообвинителските службеници и на (2) лицата вработени во Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите кои вршат технички и помошни работи, за време на вонредната состојба (член 1);

- јавниот обвинител на Републиката ќе ги распореди истражителите на работа во: (1) истражен центар во јавно обвинителство или (2) ќе ги врати во институцијата од која се преземени (член 2);

- од буџетот на јавното обвинителство на Републиката ќе се исплаќаат средствата за: (1) тековни трошоци за работа на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите, (2) заостанатите неисплатени тековни трошоци за работа на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите и (3) заостанатите (!) неисплатени плати и (!) платите на јавнообвинителските службеници, истражителите и лицата вработени во Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите на технички и



помошни работи, откако Министерството за финансии ќе изврши соодветна прераспределба по ставки и намени на вкупниот износ на одобрените средства (член 3);

- уставна и законска основа на која се повикува Владата на Републиката при донесувањето на Уредбата со наведената содржина се одредби кои се однесуваат на овластувањето на Владата на Републиката да донесува уредби со законска сила во случај на вонредна состојба.

7.а) Според член 126 став 1 од Уставот, „при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила.“

Во ставот 2 од истиот член се определува дека „овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.“

Од изнесените уставни одредби произлегува дека Владата на Републиката има уставно овластување да донесува уредби со законска сила во случај на вонредна состојба, дека тие уредби во таков случај мора да бидат во согласност со Уставот и со закон и дека траењето на уредбите со законска сила завршува по престанокот на вонредната состојба.

Во конкретниот случај, правно релевантни се и членовите 39 став 2 и член 55 став 3 од Уставот.

Според член 39 став 2 од Уставот, „граѓанинот има право и должност да го чува и унапредува сопственото здравје и здравјето на другите.“

Во член 55 став 3 од Уставот, пак, се определува дека „слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето.“

Од овие уставни одредби, во врска со конкретниот случај, произлегува дека граѓаните имаат должност да го чуваат и здравјето на другите лица и дека за да се зачува здравјето на луѓето може да се ограничи слободата на пазарот и претприемништвото.

б) Освен тоа, за конкретниот случај е правно релевантен и член 15 став 1 од Европската конвенција за заштита на чове-

ковите права и основни слободи, која одредба се однесува токму за „случај на вонредна состојба“. Конвенцијата, пак, се наведува затоа што е дел од позитивниот уставно-правен поредок на Републиката и тоа веднаш под Уставот и над домашните закони (член 118 од Уставот), како и дека е темелна вредност на уставниот поредок на Републиката (член 8 став 1 алинеја 11 од Уставот).

Според член 15 став 1 од Конвенцијата, „во случај на воена или некоја друга општа опасност, која го загрозува животот на нацијата, секоја Висока страна договорничка (држава) може да преземе мерки кои отстапуваат од обврските предвидени со оваа Конвенција, и тоа строго во согласност со барањата што ги наложува ситуацијата и под услов таквите мерки да не бидат со спротивност со другите обврски што произлегуваат од меѓународното право.“

Од изнесената одредба на Европската конвенција произлегува дека при општа опасност за животот на нацијата, односно во случај на вонредна состојба поради загрозување на здравјето и животот на луѓето, може да се отстапи од правните правила на Конвенцијата, дека отстапувањето мора да биде во согласност со барањата што ги наложува ситуацијата, односно во согласност со причината поради која е утврдено постоење на вонредна состојба и таквите мерки да не бидат во спротивност со другите правни правила, односно отстапувањето да не излегува надвор од причината за вонредната состојба и да не навлегува во другите правноуредени односи.

в) Имајќи ги предвид напред изнесените уставни и меѓународно-правни правила за содржината на правните акти и правните норми во случај на вонредна состојба, Судот утврди дека уредбите со законска сила донесени од Владата на Републиката во случај на вонредна состојба, начелно, мораат да бидат во согласност со причината поради која е утврдено постоење на вонредна состојба, не смеат да излегуваат надвор од причината за вонредната состојба и да навлегуваат во другите правноуредени односи и траат само до завршувањето на вонредната состојба.

г) Во конкретниот случај, Судот утврди дека материјата опфатена со оспорената уредба не се однесува на причината за утврдувањето на постоење вонредна состојба определена во

Одлуката на претседателот на Републиката, тоа е „заштита и справување со последиците од ширењето на Коронавирусот COVID 19“ (точка I од Одлуката), излегува надвор од наведената причина за вонредната состојба и не завршува со завршувањето на вонредната состојба. Поради тоа, Судот утврди дека оспорената уредба не е во согласност со наведените уставни одредби.

8. Во однос на наводите во двете мислења на Владата на Републиката, стојалиштата на Уставниот суд се следни:

а) во врска со правната положба на уредбите со законска сила донесени во услови на вонредна состојба: ниту се тие правни акти на рамниште на закони, ниту се на рамниште на другите, обичните уредби, туку се посебни, специфични правни акти кои ги имаат елементите и на закони и на обични уредби, но круцијалната разлика на уредбите со законска сила во однос на тие правни акти се условите во кои се донесуваат уредбите со законска сила – вонредната состојба (тоа е состојба која е вон редот во општеството и вон важечкиот правен ред). Во таа смисла, само во врска со вонредната состојба разбрана како нова, привремена, реална (вистинска практична) општествена стварност, која е негативна за заедницата во целина, може да постојат уредби со законска сила, не и во услови на редовна општествена состојба и редовен правен ред, бидејќи во овие услови важи поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска и не може влада истовремено да биде и законодавец и извршител на закони. Така треба да се разбере и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија, а ако таа одредба се разбере во смисла каква се изнесува во двете мислења на Владата на Републиката тогаш таа одредба не би била во согласност со член 8 став 1 ставови 3 и 4 од Уставот на Републиката;

б) во врска со обемот и содржината на уредбите со законска сила донесени во услови на вонредна состојба: обемот и содржината на уредбите со законска сила се поврзани само со условите во кои се наоѓа општествената реалност а која е утврдена од надлежен орган како состојба вон редовниот ред и, од една страна гледано, тие уредби со законска сила не се ограничени ниту по обем, ниту по содржина (може да се пропишуваат и преземаат сите мерки и во секој обем ако се во функција на решавање на причината која предизвикала настанување на вонредната состојба), а од друга страна, тие уредби со законска

сила се ограничени и по обем и по содржина (не може да се пропишуваат, ниту преземаат ниедни мерки и во ниеден обем ако не се во функција на решавање на причината која предизвикала настанување на вонредната состојба). Оттука, круцијална е причината која предизвикала настанување на вонредната состојба во општествената заедница кога е во прашање обемот и содржината на уредбите со законска сила донесени во услови на вонредна состојба, а не дали има ограничување на човекови права определени во Европската конвенција за човекови права или нема ограничување, ниту дали се остваруваат претходно неостварени права и слично. Така треба да се разберат и определбите содржани во член 126 ставови 1 и 2 од Уставот на Републиката дека уредбите со законска сила донесени во услови на вонредна состојба не се ограничени по обем и содржина ако се во функција на решавање на причината која предизвикала настанување на вонредната состојба, а не дека тој член од Уставот не го дефинира обемот и содржината на уредбите со законска сила и дека Владата на Републиката може со тие уредби со законска сила да уредува секоја материја и во секој обем независно од условите кои предизвикале настанување на вонредната состојба. Ако наведените уставни одредби се разберат во смисла каква се изнесува во двете мислења на Владата на Републиката, тогаш Владата на Републиката би можела во услови на вонредна состојба целосно да ги измени редовно воспоставените општествени односи и тие, како така нововоспоставени, да продолжат и по истекот на важењето на вонредната состојба, а тоа не може да се смета за владеење на правото, ниту афирмација на сите други темелни вредности на уставниот поредок утврдени во член 8 став 1 од Уставот на Републиката.

в) во однос на времетраењето на уредбите со законска сила донесени во услови на вонредна состојба: со оглед дека функцијата на тие акти е решавање на причината која предизвикала настанување на вонредната состојба и враќање на редовните општествени односи и на редовниот правен ред, оној заснован на темелните вредности утврдени во член 8 став 1 од Уставот, произлегува дека времетраењето на уредбите со законска сила, нормативно гледано, мора да биде само за периодот на траењето на вонредната состојба (на пример, само во периодот од 18.03.2020 година до 16.04.2020 година), а правното дејство, во принцип, да завршува по истекот на траењето на вонредната состојба и до одлучувањето на Собранието на Републиката, што

треба да се направи во најкраток рок по завршувањето на вонредната состојба. Притоа, продолженото времетраење на правното дејство на уредбите со законска сила и по завршувањето на вонредната состојба е во случаи кога со тие акти се уредува материја која е тесно (според член 15 став 1 од Европската конвенција, „строго“) поврзана со причината која предизвикала настанување на вонредната состојба (на пример, да се смета дека е искористен годишниот одмор од претходната година ако работникот не ги вршел работните задачи, а не ги вршел поради неопходна потреба да биде на физичка дистанца од другите вработени со цел да спречи ширење на коронавирус – значи, постои тесна поврзаност со причината и има објективизирана оправданост) и ако е соодветна мерката (немало поблаги форми на спречување на ширење на вирусот и морало да се обезбеди физичка дистанца-начело на сразмерност, и обемот на опфатот е одмерен бидејќи може да го користи годишниот одмор од тековната година-начело на пропорционалност), како и ако уредбата со законска сила не „затвора“ некој правен однос настанат пред прогласувањето на вонредната состојба (на пример, не предвидува исплата на средства за комунални трошоци направени од државен орган или не уредува исплата на неисплатени плати на вработени во државен орган, бидејќи нема тесна, „строга“ поврзаност со вонредната состојба со оглед дека таа материја може да се регулира на друг, редовен и правен начин, не вонреден: на пример, со спогодба или во редовна судска постапка; освен тоа, ако се исплатат наведените или други средства на еден државен орган и негови вработени, тие мора да се исплатат и на сите други државни органи и нивни вработени ако постојат исти неисплаќања-според тоа, во овие случаи нема општествена оправданост, ниту сразмерност, ниту пропорционалност, за уредување на таа материја во услови на вонредна состојба). Ако не се такви исклучоците, уредбите со законска сила би имале такво времетраење кое го спречува брзото враќање на општествената стварност и на правниот ред во „нормалност“, а тоа не е во согласност со темелните вредности на уставниот поредок утврдени во член 8 став 1 од Уставот на Републиката;

г) во врска со наводите во двете мислења на Владата на Републиката за поврзаноста меѓу содржината на Уредбата, од една страна, и причината за вонредната состојба, од друга страна, Судот оцени дека тој „степен“ на поврзаност меѓу Уредбата и причината за прогласување на вонредната состојба нема опште-

ствена оправданост да се прави во услови на вонредна состојба, не е сразмерен со оглед дека има поблаги начини на регулирање на тие односи и не е пропорционален со оглед дека се решава состојбата само кај еден државен орган и на едни вработени.

9. Со оглед на тоа што донесе конечна одлука, Судот оцени дека се исполнети условите од член 27 став 1 од Деловникот на Уставниот суд за ставање надвор од сила на времената мерка определена со точка 2 од Решението У.бр.45/2020 од 28 април 2020 година, поради што одлучи како во точката 2 од оваа одлука.

10. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од оваа одлука.

11. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Владимир Стојаноски. **(У.бр.45/2020 од 14.05.2020)**

## **14.**

### **У.бр.56/2020**

**- Рокови во судските постапки за време на вонредна состојба и постапувањето на судовите и јавните обвинителства**

**Со оспорениот член 3 од Уредбата, се регулира материја која веќе е уредена во постоечка законска регулатива, односно настаната е состојба на двојство на примена на различни прописи по однос на исто фактичко прашање, односно не е предвидена околноста со влегувањето во сила на истата да престанат да важат одредбите од актот со којшто е регулирано истото прашање, што доведува до правна несигурност и двојно уредување на иста материја што**

**е спротивно на начелото на владеење на правото утврдено со Уставот. Во конкретниот случај со Уредбата, Владата директно навлегла во надлежностите на Судскиот совет, продолжувајќи им го мандатот на судиите-поротници во услови кога Судскиот совет непречено може да изврши избор на нови судии-поротници на местото на оние на кои им завршил мандатот за време на вонредната состојба. Исто така, Владата како доносител на Уредбата со законска сила, односно со уредената материја во оспорениот член 3, всушност вметнува уште една категорија на носители на јавни функции, на кои им се продолжува мандатот за време на вонредната состојба, во случајов судии-поротници, со што излегува надвор од рамките утврдени во членот 128 од Уставот.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019), на седницата одржана на 3 јуни 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ ПОНИШТУВА членот 3 од Уредбата со законска сила за роковите во судските постапки за време на вонредната состојба и постапувањето на судовите и јавните обвинителства („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.84/2020, 89/2020).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во “Службен весник на Република Северна Македонија”.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата поднесена од Влатко Илиевски адвокат од Скопје, со Решение У.бр.56/2020 од 12 мај 2020 година, поведе постапка за оценување на уставноста на членот 3 од Уредбата со законска сила за роковите во судските постапки за време на вонредната состојба и постапувањето на судовите и јавните обвинителства („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.84/2020, 89/2020), затоа што основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според членот 3 од Уредбата со законска сила за роковите во судските постапки за време на вонредната состојба и постапувањето на судовите и јавните обвинителства („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.84/2020, 89/2020), на судиите–поротници на кои мандатот им истекува за време на траење на вонредната состојба, по сила на оваа уредба, мандатот им се продолжува се до завршување на постапката по судскиот предмет.

5. Според член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Амандман XXV (со точката 1 од овој амандман се заменува членот 98 од Уставот), пропишува дека судската власт ја вршат судовите. Судовите се самостојни и независни. Судовите судат врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Забранети се вонредни судови. Видовите, надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и составот на судовите, како и постапката пред нив, се уредуваат со закон, што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Со точката 1 од Амандманот XXIX (со овој амандман се заменува член 105 од Уставот), се уредува дека, Судскиот совет на Република Северна Македонија: ги избира и разрешува судиите и судиите поротници.

Согласно член 128 од Уставот, мандатот на претседателот на Републиката, Владата, судиите на Уставниот суд и на членовите на Републичкиот судски совет се продолжува за време на траењето на воената или вонредната состојба.



Од цитираните уставни одредби јасно произлегува дека владеештвото на правото како една од темелните вредности на уставниот поредок се заснова врз неколку постулати: постоење на ограничена државна власт, поделба на власта на законодавна, извршна и судска и постоење на самостојно и независно судство.

Во Република Северна Македонија, согласно член 125 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, поради неможноста на Собранието како надлежен орган за прогласување на вонредна состојба да се состане, од страна на претседателот на Република Северна Македонија, донесени се две последователни одлуки за утврдување на постоење на вонредна состојба заради заштита и спречување со последиците од коронавирусот COVID 19, првата на ден 18.03.2020 година и втората на ден 16.04.2020 година, а во моментот кога Собранието ќе биде во можност да се состане ќе му бидат поднесени на потврдување согласно член 125 став 4 од Уставот.

Владата на Република Северна Македонија, при постоење на воена или вонредна состојба во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила. Ваквото овластување на Владата трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Оттука, со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може да регулира поинаку одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но, ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чиешто задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потек-

ло, имотна или општествена положба. Во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната на мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

Со оспорената одредба од членот 3 од Уредбата со законска сила за роковите во судските постапки за време на вонредна состојба и постапувањето на судовите и јавните обвинителства („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.84/2020), се уредува прашањето за судиите-поротници на кои мандатот им истекува за време на вонредната состојба, по сила на оваа уредба, мандатот им се продолжува се до завршување на постапката по судскиот предмет.

Согласно член 42 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2006, 62/2006, 35/2008, 61/2008, 118/2008, 16/2009, 150/2010, 39/2012, 83/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.96/2019), судии-поротници ги избира и разрешува Судскиот совет на Република Македонија под услови и во постапка определена со закон.

Според член 49 од истиот закон, судија-поротник се избира за време од четири години и може повторно да биде избран.

Членот 2 од Законот за Судскиот совет („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/2019) пропишува дека, Судскиот совет на Република Северна Македонија е самостоен и независен орган на судството. Советот ја обезбедува и гарантира самостојноста и независноста на судската власт, преку остварување на своите функции согласно со Уставот и законите.

Согласно член 53 од истиот Закон, Советот избира и разрешува судии-поротници по предлог на претседателот на надлежниот основен и апелационен суд (став 1). Советот го утврдува бројот на судиите-поротници по предлог на претседателот на судот за кој се избираат судиите-поротници (став 2). Кога Советот избира судија-поротник во суд кој се наоѓа на подрачје на единица на локална самоуправа каде што 20% од граѓаните зборуваат службен јазик различен од македонскиот, одлучува со мнозинство гласови од присутните членови, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови кои припаѓаат на

заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија (став 3).

6. Во конкретниот случај, од наведената судска анализа, Судот оцени дека, оспорената уредба не е во согласност со уставните одредби кои се наведени во иницијативата.

Имено, мерките коишто се преземаат од владата во вонредна состојба мора да бидат дизајнирани и насочени кон справување со причинителот на состојбата, последиците од состојбата, да презема мерки коишто се во суштинска врска со причинителот и последиците, со времен карактер и лимитиран интензитет. Вонредната состојба е уставна материја, и во време на вонредна состојба Владата мора да ги почитува темелните вредности на уставниот поредок особено владеење на правото.

Имајќи го во предвид изнесеното, Владата со оспорениот член 3 од Уредбата, регулира материја која веќе е уредена во постоечка законска регулатива, односно настаната е состојба на двојство на примена на различни прописи по однос на исто фактичко прашање, односно не е предвидена околноста со влегувањето во сила на истата да престанат да важат одредбите од актот со којшто е регулирано истото прашање, што доведува до правна несигурност и двојно уредување на иста материја што е спротивно на начелото на владеење на правото утврдено со Уставот.

За принципот на правна сигурност како дел од темелната вредност - владеење на правото, од суштествена важност е меѓу другото, правниот поредок да содржи норми коишто се применливи без да бидат извор на можни забуни во примената што може да резултира со повреда на правата и слободите.

Во услови кога во државата е прогласена вонредна состојба, Владата покрај нејзините основни надлежности со статус на извршна власт, согласно уставните и законските овластувања уредува прашања од надлежност на Собранието, меѓутоа Владата со материјата која е уредена во оспорената одредба од членот 3 на Уредбата, излегла надвор од своите овластувања утврдени со Уставот, при што ја презела улогата на Судскиот совет кој како самостоен и независен орган во судството ја обезбедува и гарантира самостојноста и независноста на судската власт преку остварувањето на своите функции. Преземањето на улогата на судската власт, значи мешање на извршната власт во

судската власт, спротивно на уставниот принцип на поделба на власта на законодавна, извршна и судска, а со тоа се нарушува правната сигурност во правниот поредок со што се доведува во прашање и уставно загарантираната самостојност и независност на судството.

Членот 128 од Уставот на Република Северна Македонија прецизно пропишува на кои носители на јавни функции им се продолжува мандатот за време на воена или вонредна состојба, односно се продолжува мандатот на претседателот на Републиката, Владата, судиите на Уставниот суд и на членовите на Судскиот совет. Со продолжувањето на мандатот на членовите на Судскиот совет за време на вонредната состојба истиот е во можност во полн капацитет да ги извршува своите надлежности односно да врши повторен избор на судии-поротници, Во конкретниот случај со Уредбата, Владата директно навлегла во надлежностите на Судскиот совет, продолжувајќи им го мандатот на судиите-поротници во услови кога Судскиот совет непречено може да изврши избор на нови судии-поротници на местото на оние на кои им завршил мандатот за време на вонредната состојба. Исто така, Владата како доносител на Уредбата со законска сила, односно со уредената материја во оспорениот член 3, всушност вметнува уште една категорија на носители на јавни функции, на кои им се продолжува мандатот за време на вонредната состојба, во случајов судии-поротници, со што излегува надвор од рамките утврдени во членот 128 од Уставот.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.56/2020 од 03.06.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање

против Одлуката У.бр. 56/2020 од 3 јуни 2020 година, со која се поништи членот 3 од Уредбата со законска сила за роковите во судските постапки за време на вонредната состојба и постапувањето на судовите и јавните обвинителства („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.84/2020 и 89/2020) го издвојувам и писмено го образложувам следното:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Сметам дека во овој предмет не постојат причини за поведување постапка за оценување на уставноста на членот 3 од предметната уредба со законска сила односно неговото поништување.

Според моето мислење сметам дека дел од наведената уредба што се поништува е во:

- Согласно со член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот, каде се предвидува дека владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија;

- Исто така, е во согласност со членот 51 од Уставот на Република Северна Македонија каде се предвидува дека законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите;

- Наведената уредба е во согласност и со член 125 став 1 од Уставот каде се предвидува дека вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии. Во ставот 2 од овој член е уредено дека постоењето на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници. Според ставот 3, одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена. Согласно ставот 4, 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.

Според член 126 став 1 од Уставот, при постоење на воена или вонредна состојба Владата, во согласност со Уставот

и со закон донесува уредби со законска сила. Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието (став 2).

Согласно членот 35 од Законот за Владата, за извршување на законите, Владата донесува уредби со законска сила, уредби, одлуки, упатства, програми, решенија и заклучоци.

Со уредба со законска сила, Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието (член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Северна Македонија).

Сметам дека дел од наведената уредба е во склоп со ограничувањето утврдено со ставот 1 од членот 126 од Уставот, според кој при постоење на воена или вонредна состојба, Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила.

Понатаму, предмет на уредување на уредбите со законска сила може да биде само она што е непосредно поврзано со причините поради кои е утврдено постоење на вонредна состојба.

Согласно точката I од Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 68/2020), донесена од претседателот на Републиката, се утврдува постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците од ширењето на коронавирусот COVID-19.

Ова го определува конкретно мандатот на Владата при донесувањето на уредбите со законска сила коишто треба да се однесуваат на заштитата и справувањето со епидемијата.

Ако се анализира наведената уредба со законска сила таа е донесена согласно со членот 125-126 од Уставот на државата и согласно со член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Северна Македонија.

Од горното произлегува дека дел од наведената уредба се однесува на причината за утврдување на постоење на вонредната состојба ЗАРАДИ ЗАШТИТА И СПРАВУВАЊЕ СО

ПОСЛЕДИЦИТЕ ОД ШИРЕЊЕ НА КОРОНАВИРУСОТ-КОВИД 19 и не излегува надвор од наведената причина.

Со уредбата се запазени двата основни меѓународни принципи за време на вонредната состојба што треба да се имаат во предвид и тоа: принципот на пропорционалност и принципот на законитост.

Принципот на пропорционалност значи: мерките треба да бидат пропорционални со реалната состојба во државата што придонела за прогласување на вонредна состојба, а во наведената уредба целосно соодветно се отсликува принципот на пропорционалност.

Уредбите треба да бидат поврзани со одлуката за прогласување на вонредна состојба заради заштита и справување со последиците од ширењето на вирусот, да бидат поврзани и со мерките за санација и претпазливост од пандемијата. Исто така и наведените принципи се отсликуваат во наведената уредба.

Воедно, сметам дека кај наведената уредба со законска сила се согледува почитувањето на наведените меѓународни принципи и стандарди, од причини што со наведената уредба се регулира материја којашто е директно или индиректно предизвикана од корона вирусот.

Исто така, сметам дека преземените мерки се стремат да го заштитат демократскиот поредок, непреченото функционирање на судскиот систем, а се со цел да се заштитат вредностите во едно демократско општество.

Со наведената интервенција во Уредбата, Владата врши минимално изменување на нормалните правила и постапки на демократското одлучување, начелото за неопходност не е директно повикано во контекст на институционални мерки во вонредна состојба, но може да се извлече од барањето за пропорционалност и потребата од итни мерки во сферата на човековите права. Венецијанска комисија, Мислење за нацрт на уставниот закон за „Заштита на нацијата“ на Франција CDL-Ad (2016) 006

Имено, минималната интервенција е во тоа што на веќе именуваните и актуелните судии–поротници кои со години работат како поротници, поради владеењето на правото, заштитата на правата на граѓаните и спречување на повреда на скоро

сите начела на парничната и кривичната постапка, а особено спречување на неосновани застарувања на предмети со оспорениот член „на судиите–поротници на кои мандатот им истекува за време на траење на вонредната состојба, по сила на оваа уредба, мандатот им се продолжува се до завршување на постапката по судскиот предмет“ се врши една минимална интервенција во едно демократско општество од причини што согласно Законот за судскиот совет, советот има само надлежност да ги бира и разрешува судии поротници. Во услови на намалени работни активности на установите, а и значителен број на судии-поротници на кои им престанува мандатот(во нашиот судски систем верувам дека бројката на судии поротници изнесува повеќе од 2/3 од бројот на редовните судии), ќе се зададе голем удар на нормалното функционирање на судскиот системи на државата во целина.

\*\*\*

За да имаме една појасна слика ќе се обидам во кратки црти да ги изнесам ставовите од потребата и улогата на судии-поротници во нашиот судски систем

Улогата на судиите-поротници во редовните судови

Во судењето учествуваат судии и судии-поротници кои во судењето се рамноправни.

Институцијата на судии-поротници е трајна карактеристика на судовите во бивша Југославија, којашто е воведена при основањето на првите судови, којашто се развиваше во изминатите скоро шест децении, а која е задржана и во сегашниот уставен систем на Република Северна Македонија.

Ако се анализира суштината и смислата на постоењето на судиите-поротници во нашиот судски систем, главно ја чинат следниве елементи:

- судовите да имаат и постојано да го задржат карактерот на народни судови;
- да се создаде поширока основа за учество на граѓаните и работните луѓе во вршење на судската функција;
- да се настојува интерпретацијата на Уставот, законите и на другите општи акти, како основ на судското работење и пресудување, што повеќе да се доближи до логиката и сфаќањето на работниците, работните луѓе и граѓаните.



Судиите-поротници сосема се изедначени со редовните судии во судењето и во донесувањето на одлуките. Во судските совети составени од редовни судии и судии-поротници според соодветните организациони и процедурални закони, бројно преовладуваат судиите-поротници. Така, на пример тричлениот совет секогаш го сочинуваат еден редовен судија и двајца судии-поротници, а во петочлен совет тројца се судии поротници, а двајца редовни судии.

Во нашиот Устав, постои уставен основ за функцијата судија-поротник и преставува правен институт предвиден во Уставот на Република Северна Македонија (член 103). Судот суди во совет. Со закон се утврдува кога суди судија поединец. Во судењето учествуваат и судии-поротници кога тоа е утврдено со закон. Судиите - поротници не можат да бидат повикани на одговорност за мислење и одлучување при донесувањето на судските одлуки. Устав на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.52/1991 од 22 ноември 1991)

Формата на учеството на судиите-поротници во судењето се уредени со организациони и процесни закони. Така, според Законот за парничната постапка Закон за парничната постапка („Службен весник на РМ“ бр.7 од 20.01.2011 година), кога судот суди во прв степен, советот е составен од еден судија како претседател на советот и двајца судии-поротници (член 35 став 2) и кога суди во втор степен на расправа, советот на второстепениот суд е составен од двајца судии и тројца судии-поротници (член 37 став 2).

Според Законот за кривичната постапка Закон за кривичната постапка („Службен весник на РМ“ бр.150 од 18.11.2010 год), во прв степен судовите судат во совети составени од двајца судии и тројца судии-поротници за кривични дела за кои со закон е пропишана казна затвор во траење од 15 години или казна доживотен затвор, а во совети составени од еден судија и двајца судии-поротници за кривични дела за кои со закон е пропишана поблага казна. За кривични дела за кои како главна казна е пропишана парична казна или казна затвор до пет години, во прв степен суди судија поединец (член 25 став 1).

Во втор степен судовите судат во совети составени од петмина судии за кривични дела за кои со закон е пропишана казна затвор во траење од 15 години или казна доживотен

затвор, а во совети составени од тројца судии за кривични дела за кои е пропишана поблага казна, кога судот суди во втор степен на расправа, советот е составен од двајца судии и тројца судии-поротници (член 25 став 2).

Според Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на РСМ“ бр.102 од 22.5.2019 година), како организационен закон, помеѓу други надлежности на советот е предвидено дека советот избира и разрешува судии-поротници (член 36).

Во глава V од истиот закон се предвидува избор, престанок и разрешување на судии и судија-поротник, избор и разрешување на судии-поротници:

(1) Советот избира и разрешува судии-поротници по предлог на претседателот на надлежниот основен и апелационен суд.

(2) Советот го утврдува бројот на судиите-поротници по предлог на претседателот на судот за кој се избираат судиите-поротници.

(3) Кога Советот избира судија-поротник во суд кој се наоѓа на подрачје на единица на локална самоуправа каде што 20% од граѓаните зборуваат службен јазик различен од македонскиот, одлучува со мнозинство гласови од присутните членови, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија (член 53).

Согласно член 42 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2006, 62/2006, 35/2008, 61/2008, 118/2008, 16/2009, 150/2010, 39/2012, 83/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.96/2019), судиите-поротници ги избира и разрешува Судскиот совет на Република Македонија под услови и во постапка определена со закон.

Според член 49 од истиот закон, судија-поротник се избира за време од четири години и може повторно да биде избран.

Од горенаведеното се гледа улогата, значењето, неминовност и задолжителноста на учеството на судиите-поротници во судските постапки.Притоа, нефункционирањето на овој систем создава голема неправда со што се доведува во прашање владеењето на правото и другите уставни одредби со кои се гарантираат слободите и правата на граѓаните и непречено функционирање на едно демократско правно друштво.

Сметам дека со наведената уредба не се врши упад во судската власт, односно не се навлегува во ингеренциите на Судскиот совет од страна на извршната власт и не се повредува принципот на поделба на власта односно, не се загрозува самостојноста и независноста на судската власт. Наведената уредба е нужна и пропорционална со оглед на улогата, местото и функцијата на судија-поротник во нашиот правосуден судски систем. Поголем дел од судските постапки се водат во совети, а видовме дека во советите бројот на судии-поротници е двојно поголем од бројот на редовните судии.

Недоволната и конфузна уставна и правна регулатива во вонредна состојба остава простор за импровизации и политички судири околу толкувањето на овластувањето на владата за донесување на уредби.

Посебно е значајно дека со оваа уредба се почитува начелото на владеењето на правото, кое мора да се обезбеди и во вонредна состојба. Од друга страна процесните закони (ЗПП и ЗКП) предвидуваат дека:

„Судот е должен постапката да ја спроведе без одолжување, во разумен рок, со што помалку трошоци и да ја оневозможи секоја злоупотреба на правата што на странките им припаѓаат во постапката“.

Без овој член на оспорената уредба постапките неосновано ќе се одложуваат, ќе се повреди начелото на судење во разумен рок, ќе се зголемат трошоците на постапката, можно е да дојде до изминување на роковите на важноста на дел од доказите (уверенија, потврди, вешти наоди, проблеми со променети околности во текот на постапката и др.) ќе застарат поголем дел од постапките без вина на учесниците на постапката со што ќе се нанесе огромна штета на правата на граѓаните, другите субјекти и учесниците во постапките.

Со поништувањето на наведениот член од Уредбата сметам дека директно се повредуваат основните начела на постапките и тоа:

- Начело на судење во разумен рок. Судот е должен да настојува постапката да се спроведе без одложување, во разумен рок. Разумниот рок е време во кое судот би требало мериторно да ја заврши постапката.

- Начело на процесна економија. Ова начело се однесува на тоа судот да настојува да ја спроведе постапката без одложување, во

разумен рок и со што помалку трошоци, односно парницата да се заврши со употреба на што помалку труд и материјални средства, а да се постигне што поповолен резултат.

- Начело на совесно користење на процесните овластувања. Ова начело пред се бара од странките и замешувачите пред судот да ја зборуваат вистината.

- Начело на концентрација на постапката и единство на главната расправа. Ова начело се однесува на тоа советот, односно судијата поединец да се грижат предметот на спорот сестрано да се претресе, но постапката поради тоа да не се одложува, така што да може расправата да се заврши на едно рочиште.

Од друга страна, сметам дека со поништувањето на членот 3 од Уредбата, индиректно се повредуваат следните начела во постапките: начелото на уставност и законитост, начелото на диспозитивност и официјалност, начелото на јавност, начелото на сослушување на странките, начелото на усност и писменост, начелото на непосредност, расправно и истражно начело, начелото на сослушување на странките иначелото на утврдување на вистината.

Претседател на Уставниот суд,  
Сали Мурати  
(У.бр.56/2020 од 03.06.2020)

## 15.

### У.бр.84/2020

**- Примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба**

**Оспорената уредба до одредена мерка го суспендира Законот за даночната постапка и се предвидуваат решенија спротивни на овој закон што не е во рамките на законската дефиниција за уредбите со законска сила, поради што истата не може да опстојува во правниот промет бидејќи овие прашања се регулирани со одредби во веќе важечки закон.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019), на седницата одржана на 24 јуни 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ ПОНИШТУВА Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020).

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на актот, означен во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во “Службен весник на Република Северна Македонија”.

4. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата поднесена од Светскиот македонски конгрес од Скопје, со Решение У.бр.84/2020 од 14 мај 2020 година, повеќе постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020) и го запре извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на наведената уредба затоа што основано се постави прашањето за нејзината согласност со Уставот.

5. Судот на седницата утврди дека според член 1 став 1 од оспорената уредба со законска сила, Законот за даночна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/2006, 88/2008, 159./2008, 105/2009, 133/2009, 145/2010, 171/2010, 53/2011, 39/2012, 84/2012, 187/2013, 15/2015, 97/2015, 129/2015, 154/2015, 23/2016, 35/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.275/2019) ќе се применува за време на траење на вонредната состојба доколку со оваа уредба со законска сила не е поинаку уредено. Според ставот 2 за висината на каматата

којашто се наплатува на износот на помалку или повеќе платениот данок за секој ден задоцнување и за објавата на листата на должници на доспеани и неплатени долгови се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила.

Според член 2 од оспорената уредба со законска сила, на износот на помалку или повеќе платениот данок и споредните даночни давачки освен каматата, се пресметува и наплатува, односно плаќа камата во висина од 0,015% за секој ден задоцнување.

Судот исто така утврди според член 3 од Уредбата, Управата за јавни приходи нема да објавува листа на должници на доспеани и неплатени долгови за месеците април, мај и јуни 2020 година.

Согласно член 4, оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

6. По поведувањето на постапката на 14 мај 2020 година и изрекувањето на времената мерка од страна на Уставниот суд, Владата на Република Северна Македонија донесе две уредби со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020), и тоа, на 17 мај 2020 година Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредната состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.128/2020) при што со членот 1 од оваа уредба се определува дека во Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/ 2020), по членот 3 се додава нов член 3-а кој гласи „Одредбата во член 2 од оваа уредба со законска сила ќе се применува за време на вонредната состојба, како и 60 дена по престанувањето на траењето на вонредната состојба. Во членот 2 од дополнувањето на Уредбата се определува дека „Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

На 29 мај 2020 година донесена е втората Уредба со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за

примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.140/2020) при што со членот 1 од Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночна постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/20 и 128/20) во членот 1 во ставот 2 по зборот „задоцнување“ се става записка и се додаваат зборовите „за постапката на присилна наплата како“. Согласно членот 2 од Уредбата, „во член 2 по зборот „камата“ се додаваат зборовите „по каматна стапка“. Според членот 3 од Уредбата, по членот 2 се додава нов член 2-а, кој гласи: „Член 2-а Управата за јавни приходи нема да издава опомена за плаќање на данок и нема да отпочнува постапка на присилна наплата за време на траењето на вонредната состојба како и по престанокот на траењето на вонредната состојба до 30 јуни 2020 година и тоа за: - даночен долг кој е доспеан, а неплатен, и за кој не се отпочнати постапки на присилна наплата; - даночен долг по сите основи кој ќе доспее во месеците мај и јуни 2020 година и - судски такси и парични казни, односно глоби и трошоци изречени во парнични, прекршочни, кривични и управни постапки во корист на Република Северна Македонија, а кои ги наплатува Управата за јавни приходи, кои се доспеани, а неплатени, и за кои не е отпочната постапка на присилна наплата.“ и во членот 4 од дополнувањето на Уредбата се определува дека „Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

7. Според член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 11 од Уставот на Република Северна Македонија владеењето на правото, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно член 51 од Уставот во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон (став 1). Секој е должен да ги почитува Уставот и законите (став 2).

Членот 125 од Уставот пропишува дека постоењето на вонредна состојба на територијата на Република Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници (став 2).

Одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена (став 3).

Согласно член 126 став 2 од Уставот, овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Според членот 126 од Уставот, при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила. Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Со Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба, број 09-1690/2 од 18.03.2020 година, донесена од страна на претседателот на Републиката, на територијата на Република Северна Македонија е утврдено постоење на вонредна состојба за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците од ширењето на коронавирусот COVID-19, во која се наведува дека за времетраењето на вонредната состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила.

Оттука, со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може поинаку да регулира одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чие задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна



или општествена положба. Во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната на мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

Владата на Република Северна Македонија, повикувајќи се на член 126 став 1 од Уставот, донесува Уредба со законска сила за примена на Законот за даночна постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 79/2020).

Со оспорената Уредба со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020), се уредува материјата за висината на каматата којашто се наплатува на износот на помалку или повеќе платениот данок за секој ден задоцнување и за објавата на листата на должници на доспеани и неплатени долгови.

Според член 9 став 6 од Законот, објавата на листата на должници на доспеани и неплатени долгови се врши еднаш месечно, најдоцна до 10 во месецот. Најдоцна 15 дена пред рокот од ставот (6) на овој член Управата за јавни приходи го известува должникот дека доколку не го намира долгот по основ на данок на додадена вредност, данок на добивка, персонален данок на доход и придонеси од задолжително социјално осигурување, истиот ќе биде објавен на листата на должници на доспеани и неплатени долгови (став 7).

Членот 123 од истиот закон уредува дека на износот на помалку или повеќе платениот данок и споредните даночни давачки освен каматата се пресметува и наплатува камата во висина од 0.03% за секој ден задоцнување.

Во претходно цитираните одредби од наведениот закон децидно се уредува висината на каматата на износот на помалку или повеќе платениот данок за секој ден задоцнување и за објавата на листата на должници на доспеани и неплатени долгови коишто изворно се наведуваат во овој реферат.

8. Имено, оваа уредба до одредена мерка го суспендира Законот за даночната постапка и се предвидуваат решенија кои се спротивни на овој закон што не е во рамките на законската

дефиниција за уредбите со законска сила, истата не може да опстојува во правниот промет од причина што овие прашања се регулирани со одредби во веќе важечки закон.

Исто така, ако се имаат предвид причините и целта која што сакала да се постигне со прогласувањето на вонредната состојба, а тоа е да се спречи ширењето на коронавирусот и да се заштити населението од последиците по здравјето од тоа ширење, неспорно може да се заклучи дека овластувањата на Владата да донесува уредби со законска сила, треба да бидат во контекст на остварување на таа цел, односно во функција на преземање на мерки со кои ќе се пресретне брзото ширење на заразата и мерки во функција на навремено дејствување заради справување и заштита на населението од последиците од ширењето на коронавирусот.

Членот 126 од Уставот на кој се повикува Владата, не го оправдува ваквото ограничување. Уставниот член 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 да може Владата, арбитарно, кои и какви уредби да донесува, туку да донесува уредби во функција за донесување на решенија неопходно потребни во едно демократско општество, а не со истите изворно, оригинално да се нормира одредена ситуација којашто не е предвидена со Уставот или со закон. Уставната определба, уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и со закон, упатува на тоа дека уредбите со законска сила можат да бидат донесени само во функција на операционализација на уставни и законски одредби

Ова ограничување за Владата при донесувањето на уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и закон претставува гаранција за остварување на темелните вредности - владеењето на правото и поделбата на државната власт, но и гаранција за почитувањето на слободите и правата утврдени со Уставот.

9. Со оглед на тоа што донесе конечна одлука, Судот оцени дека се исполнети условите од член 27 став 1 од Деловникот на Уставниот суд за ставање надвор од сила на времената мерка определена со точка 2 од Решението У.бр.84/2020 од 14 мај 2020 година, поради што одлучи како во точката 2 од оваа одлука.

10. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 и 2 од оваа одлука.

11. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.84/2020 од 24.06.2020)**

## 16.

### У.бр.141/2020

**- Ограничување на правото на исплата на паричните паушали и паричните надоместоци на претседателите и членовите на одборите на директори, претседателите и членовите на управни и надзорни одбори, претседатели и членови на комисији, работни групи и советодавни и експертски тела формирани од државната и локалната власт и претседателите и членовите на советите на единиците на локалната самоуправа**

Со донесувањето на оспорената уредба со законска сила со која се ограничува правото на исплата на парични паушали и парични надоместоци на лицата опфатени со Уредбата, Владата излегува надвор од овластувањето коешто го има согласно членот 126 од Уставот. Станува збор за мерка којашто има легитимна цел и општествена оправданост, меѓутоа се доведува до прашање нејзината пропорционалност затоа што ова ограничување на правото на исплата на паричните паушали и паричните надоместоци е предвидено да трае до 31 декември 2020 година.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019), на седницата одржана на 24 јуни 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ ПОНИШТУВА Уредбата со законска сила за ограничување на правото на исплата на паричните паушали и паричните надоместоци на претседателите и членовите на одборите на директори, претседателите и членовите на управни и надзорни одбори, претседатели и членови на комисији, работни групи и советодавни и експертски тела формирани од државната и локалната власт и претседателите и членовите на советите на единиците на локалната самоуправа за време на вонредната состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 94/2020).

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на актот, означен во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата поднесена од Светскиот македонски конгрес, со Решение У.бр.141/2020 од 27 мај 2020 година, поведе постапка за оценување на уставноста на актот, означен во точката 1 од оваа одлука, затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

5. Судот на седницата утврди дека членот 1 од Уредбата предвидува дека одредбите од оваа уредба со законска сила се однесуваат на ограничување на правото на исплата на паричните паушали и паричните надоместоци во органите на државната власт, единиците на локалната самоуправа, установите и институции кои вршат дејности од областа на културата, образованието, детската, социјалната, здравствената заштита, како и

други дејности од јавен интерес утврден со закон основани од Република Северна Македонија или единиците на локална самоуправа, независните регулаторни тела со јавни овластувања утврдени со закон, како и јавните претпријатија, трговските друштва, заводите, агенции, фондовите и други правни лица чиј основач е Република Северна Македонија или единиците на локалната самоуправа, на претседателите и членовите на одборите на директори, управни и надзорни одбори, комисији, работни групи и советодавни и експертски тела и совети на единиците на локалната самоуправа, кои се истовремено вработени или приматели на пензија, за време на траење на вонредната состојба.

Понатаму, Судот утврди дека според член 2 став 1, на лицата од членот 1 на оваа уредба со законска сила заклучно со месец декември 2020 година не им се исплатуваат парични надоместоци, како и надоместоци за патни и други материјални трошоци. Според ставот 2 на истиот член, оваа уредба со законска сила не се однесува на лица кои на денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила се евидентирани како невработени лица во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија или не се приматели на пензија согласно евиденцијата на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија на кои може да им се исплаќаат паричните паушали и паричните надоместоци и други материјални трошоци во вкупен износ не поголем од минималната плата утврдена за месец декември 2019 година во Република Северна Македонија, во износ од 14.500 денари.

Судот, исто така, утврди дека оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

6. Според член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 4 од Уставот на Република Северна Македонија, 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 се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со членот 9 од Уставот е определено дека граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување,

имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон (став 1). Секој е должен да ги почитува Уставот и законите (став 2).

Согласно членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот (став 1). Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот (став 2). Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3). Ограничувањето на слободите и правата не може да се однесува на правото на живот, забраната за мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста (став 4)

Според член 125 став 1 од Уставот, вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии. Според ставот 4 на истиот член, 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.

Член 126 став 1 од Уставот предвидува дека при постоење на воена или вонредна состојба, Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила, а според ставот 2 од истиот член, овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Со член 36 став 1 од Законот за Влада на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/2000, 26/2001, 13/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010, 51/2011, 15/2013, 139/2014, 196/2015, 142/2016, 140/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 98/2019) се предвидува дека со уредба со законска сила, Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во

случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието.

Од вака утврдените уставни и законски одредби произлегува дека вонредната состојба е институт со своја специфика. За време на истата, Владата добива овластување да донесува уредби со законска сила коишто претставуваат *sui generis* пропис, различен од законите. Притоа, во услови на ваква состојба мора да се обезбеди почитување на темелните вредности на уставниот поредок. Понатаму, во услови на вонредна состојба се ограничуваат човековите права, од каде се наметнува и потребата овој институт да има точно утврдени и општо прифатени начела согласно меѓународните документи (Пактот за граѓански и политички права и Европската конвенција за човекови права), коишто се ратификувани од Република Северна Македонија.

Имено, со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може поинаку да регулира одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но, ваквите овластувања не се неограничени. Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чие задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната на мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

Владата на Република Северна Македонија, во услови на прогласена вонредна состојба, како и врз основа на овластувањето од член 126 став 1 од Уставот и член 36 став 1 од Законот

за Владата, ја донела оспорената Уредба со законска сила за ограничување на правото на исплата на паричните паушали и паричните надоместоци на претседателите и членовите на одборите на директори, претседателите и членовите на управни и надзорни одбори, претседатели и членови на комисији, работни групи и советодавни и експертски тела формирани од државната и локалната власт и претседателите и членовите на советите на единиците на локалната самоуправа за време на вонредната состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 94/2020).

Со предметната уредба со законска сила, Владата предвидува ограничување на правото на исплата на парични паушали и парични надоместоци заклучно со месец декември 2020 година, на лицата кои се опфатени со уредбата, кои се истовремено вработени или приматели на пензија, а кои вршат одредена јавна функција во органите на државната власт, единиците на локалната самоуправа, установите и институции коишто вршат дејности од областа на културата, образованието, детската, социјалната, здравствената заштита, како и други дејности од јавен интерес утврден со закон основани од Република Северна Македонија или единиците на локална самоуправа, независните регулаторни тела со јавни овластувања утврдени со закон, како и јавните претпријатија, трговските друштва, заводите, агенции, фондовите и други правни лица чиј основач е Република Северна Македонија или единиците на локалната самоуправа.

Притоа, Владата предвидела дека ова ограничување нема да се однесува на лицата кои на денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила се евидентирани како невработени лица во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија или не се приматели на пензија согласно евиденцијата на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија, на кои може да им се исплаќаат паричните паушали и паричните надоместоци и други материјални трошоци во вкупен износ не поголем од минималната плата утврдена за месец декември 2019 година во Република Северна Македонија, во износ од 14.500 денари.

7. Правото на исплата на парични паушали и парични надоместоци е регулирано со повеќе посебни закони.



Во тој контекст најпрво треба да се има во предвид Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија” број 36/1990, 44/1990-исправка, 11/1991-исправка, 38/1991, 23/1997, 37/2005, 84/2005, 121/2007, 161/2008, 92/2009, 42/2010, 97/2010, 162/2010, 11/2012, 145/2012, 170/2013, 139/2014, 233/2018) чијшто член 1 предвидува дека право на плата во месечен износ за вршење на функцијата имаат претседателот на Република Македонија, функционерите избрани од редот на пратениците, функционерите и лицата кои ги избира или кои ги именува Собранието, носителите на правосудни функции, функционерите кои ги именува претседателот на Република Македонија и кои ги именува Владата на Република Македонија (став 1). Според ставот 2 на истиот член, право на плата во месечен износ за вршење на работите и задачите имаат раководните работници кои ги назначува претседателот на Република Македонија или телото што тој ќе го овласти, надлежното тело на Собранието и Владата.

Според член 2 став 3 од истиот закон, Владата ги утврдува личните доходи на функционерите и на раководните работници кои ги именува или назначува.

Членот 3 од истиот закон предвидува дека правата утврдени со овој закон им припаѓаат на функционерите и на раководните работници од денот на изборот, именувањето, односно назначувањето до крајот на месецот во кој им престанала функцијата, а на пратениците во Собранието од денот на верификацијата на мандатот до крајот на месецот во кој им престанал пратеничкиот мандат, ако со овој закон не е поинаку определено.

Понатаму, овој закон содржи одредби коишто се однесуваат на паричните надоместоци. Во однос на тоа, членот 27 од овој закон предвидува дека надоместоците за определени трошоци на избраните и именуваните лица во Републиката, се утврдуваат според висината на трошоците, а можат да изнесуваат:

1) дневница за службено патување во земјата без трошоците за ноќевање,

– до 8% од просечната нето плата по работник исплатен во Република Македонија во претходните три месеци,

– трошоците за ноќевање се признаваат во полн износ, според приложената сметка, освен во хотелите од де лукс категорија,

– дневницата за службено патување во странство согласно со Уредбата за издатоците за службен пат и селидби во странство што на органите на управата им се признаваат во тековни трошоци;

2) надоместок за користење на автомобил во лична сопственост за службени цели, во висина до 20% од продажната цена на еден литар гориво, според изминатиот километар за возилото кое се користи, 3) надоместок поради одвоен живот од семејството до 30% од просечната нето месечна плата по работник исплатен во Република Македонија во претходните три месеци;

4) надоместок за селидбени трошоци од местото на живеалиштето до местото во кое се врши функцијата, односно до местото на преселување во рок од една година од денот на престанување на функцијата. Во селидбени трошоци на функционерот се признаваат и трошоците за превоз на функционерот и на членовите на неговото домаќинство. Селидбените трошоци и трошоци за превоз се исплатуваат врз основа на приложени сметки и документација, под услови утврдени со општиот акт на органот од член 3 на овој закон;

5) надоместок за користење на годишен одмор најмалку во висина на просечната месечна плата по работник исплатен во Република Македонија, во претходните три месеци;

6) испратнина при заминување во пензија во висина на двократен износ од просечната месечна нето плата по работник во Републиката, објавена до денот на исплатата; и

7) надоместокот на трошокот за погреб во износ на две просечни месечни нето плати на функционерот, а ако трошоците за погреб не ги поднесува неговото семејство - во износ на последната нето плата на починатиот функционер.

Според членот 28 од истиот закон, на избраните и именуваните лица во Републиката им припаѓа и:

1) надоместок на плата во случаите на неспособност за работа поради негова болест или повреди до 21 ден под услови и износ утврдени за работниците во органот во кој ја врши функцијата и

2) надоместок на трошоците за превоз заради посета на потесното семејство од кое функционерот живее одвоено до четири патувања месечно, со правдање на трошоците за превоз, ако не прима надомест за одвоен живот од семејството, а нема право на бесплатен превоз.

Членот 29 од овој закон предвидува дека условите и начинот на остварување на правата од членовите 26 до 28 на овој закон, како и висината на надоместокот, односно на износот што на претседателот на Република Македонија, пратеник, функционер и раководен работник им припаѓа во остварувањето на тие права, со општ акт ги утврдува надлежното тело на Собра-

нието; на функционерите и раководните работници кои ги именува, односно кои ги назначува претседателот на Република Македонија - претседателот или телото што тој ќе го овласти; а Владата за функционерите и раководните работници кои таа ги назначува.

Овој закон, исто така, содржи и одредби кои го уредуваат правото на надоместоци на членовите на советите на општините и членовите на советот на Градот Скопје.

Во насока на тоа, според членот 29-а од овој закон, на членовите на советите на општините и на членовите на Советот на Градот Скопје им припаѓа месечен надоместок за присуство на седниците на советот и надоместок на патните и дневните трошоци (став 1). Средствата за исплата на надоместоците од ставот 1 на овој член се обезбедуваат во буџетот на општината и во Буџетот на Градот Скопје (став 2).

Понатаму, со член 29-б став 1 се предвидува дека месечниот надоместок за присуство на седници на советот се утврдува во процентуален износ од просечната месечна нето плата во Републиката исплатена за претходната година, но не повеќе од:

- 40% во општини до 10.000 жители,
- 50% во општини од 10.001 до 25.000 жители,
- 60% во општини од 25.001 до 50.000 жители,
- 70% во општини над 50.001 жител и
- 100% во Градот Скопје.

Според ставот 2 од истиот член, висината на месечниот надоместок за присуство на седниците се утврдува со одлуката за извршување на буџетот на општината и Буџетот на Градот Скопје.

Членот 29-в предвидува дека на претседателите на советите на општините и на претседателот на Советот на Градот Скопје, за раководењето и организирањето на работата на советот, надоместокот од членот 29-б се зголемува за 30%.

Според членот 29-д, на членовите на советите на општините и на членовите на Советот на Градот Скопје им се исплатуваат надоместоци за патни и дневни трошоци за службени патувања во земјата и странство според прописите кои се однесуваат на државните службеници вработени во општинската администрација и во администрацијата на Градот Скопје.

Понатаму, ова право е предмет на уредување и на други посебни закони, како што се:

- Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ број 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 13/2016, 142/2016, 132/2017, 168/2018, 248/2018, 27/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 154/2019 и 42/2020).

Според членот 11 од овој закон, органи на Агенцијата се Совет и директор.

Според член 12 ставови 4 и 5 од истиот закон, членовите на Советот се професионално ангажирани во Агенцијата со полно работно време со право на: - месечен надоместок во висина до четири просечни месечни плати во Република Македонија според податоците објавени од Државниот завод за статистика, согласно со Деловникот за работа на Агенцијата; - надоместок за патни трошоци, сместување и дневници за службено патување согласно со Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија (став 4). Средствата за месечниот надоместок и на другите трошоци на членовите на Советот се обезбедуваат од средствата на Агенцијата утврдени со финансискиот план (став 5).

Понатаму, според членот 123 од истиот закон, за својата работа членовите на Програмскиот совет на МРТ (македонска радио-телевизија) добиваат надоместок во висина од една третина од просечно исплатена плата во Република Македонија по завршена седница, односно по исцрпување на дневниот ред утврден за таа седница (став 1). Членовите на Програмскиот совет на МРТ кои живеат надвор од Скопје имаат право на надоместок на патните трошоци кога присуствуваат на седниците на Програмскиот совет на МРТ во согласност со Правилникот за плати и други надоместоци (став 2). Надоместоците од ставовите (1) и (2) на овој член се обезбедуваат од средствата на МРТ утврдени со годишниот финансиски план (став 3).

- Законот за електронските комуникации („Службен весник на Република Македонија“ број 39/2014, 188/2014, 44/2015, 193/2015, 11/2018, 21/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 98/2019 и 153/2019).

Според членот 21 од овој закон, членовите на Комисијата имаат право на: месечен надоместок во висина до четири просечни месечни плати во Република Македонија според податоците објавени од Државниот завод за статистика, согласно со Статутот на Агенцијата за електронски комуникации и надоместок за патни трошоци за оние членови на Комисијата кои живеат надвор од Скопје кога присуствуваат на состаноците на Комисијата и надоместок за патни трошоци, сместување и дневници за службено патување, согласно со Законот за платата и другите надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија (став 1). Средствата за месечниот надоместок и на другите трошоци на членовите на Комисијата се обезбедуваат од средствата на Агенцијата утврдени со финансискиот план (став 2).

- Законот за високото образование („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 82/2018 и 154/2019).

Според членот 47 од овој закон, Одборот за акредитација на високото образование е колективно тело кое ја врши акредитацијата (став 1). Одборот за акредитација е составен од петнаесет члена и тоа: шест членови од редот на професорите во работен однос на универзитетите во Република Македонија избрани со тајно гласање од Интер-универзитетската конференција, шест члена именувани од Владата на Република Македонија, од редот на професорите во работен однос на јавните универзитети во Република Македонија, еден член именуван од најрепрезентативната организација на работодавачите, еден член именуван од Македонската академија на науките и уметностите, еден член од редот на студентите избран со тајно гласање од Интер-универзитетската конференција (став 2).

Според членот 49 став 8 од овој закон, Владата на Република Македонија ги утврдува видот и висината на надоместоците за трошоците во постапката на акредитација врз основа на реално направени трошоци, како и надоместоците на членовите на Одборот за акредитација врз основа на присуство на седница и обем на извршена работа.

Понатаму, според членот 52 од истиот закон, Одборот за евалуација на високото образование е колективно стручно тело (став 1). Одборот за евалуација е составен од петнаесет члена и тоа: шест членови од редот на професорите во работен однос на универзитетите во Република Македонија избрани со тајно гла-

сање од Интер-универзитетската конференција, шест члена именувани од Владата на Република Македонија, од редот на професорите во работен однос на јавните университети во Република Македонија, еден член именуван од најрепрезентативната организација на работодавачите, еден член именуван од Македонската академија на науките и уметностите, еден член избран од редот на студентите избран од Интеруниверзитетската конференција (став 2).

Член 54 став 6 од истиот закон предвидува дека Владата на Република Македонија ги утврдува видот и висината на надоместоците за трошоците во постапката на евалуација врз основа на реално направени трошоци, како и надоместоците на членовите на Одборот за евалуација врз основа на присуство на седница и обем на извршена работа.

Покрај законското уредување на ова право, истото може да биде предмет на уредување и со договор склучен помеѓу орган на државната управа, јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице со јавни овластувања и лицето ангажирано од друга страна како експерт, советодавец (воспоставен договорен однос), како и со донесување на поединечен акт со кој се формираат работни групи, комисии и тела (одлука, решение итн.), со кои се утврдува целта на формирање, како и правата и должностите на членовите на истите.

8. Во конкретниот случај, Судот утврди дека Владата ги пречекорила своите уставни овластувања, на начин што не водела сметка дали мерката од Уредбата со која Владата се впушта во ограничување на остварување на правото на исплата на парични паушали и парични надоместоци на лицата опфатени со Уредбата заклучно со декември 2020 е пропорционална на целта којашто треба да се постигне со истата, а тоа е справување со економските последици, предизвикани од пандемијата на коронавирусот Covid-19.

Имено, од претходно наведеното произлегува дека правото на исплата на парични паушали и парични надоместоци на дел од лицата опфатени со предметната уредба претставува законска категорија, регулирана со одделни закони. Притоа, за овие лица, ова право е поврзано со вршење на јавна функција или должност, а законодавецот ја утврдува неговата висина. Покрај ова, на дел од лицата опфатени со предметната уредба

кои вршат советодавни или експертски работи, ова право им се утврдува со склучен договор со ангажираните лица (со кој се воспоставува договорен однос) или со донесување на поединечен акт (одлука, решение итн.)

Од друга страна, неспорно е дека Владата ја донела оспорената уредба врз основа на уставното овластување кое го има за време на вонредна состојба, за донесување на уредби со законска сила (член 126 став 1), но, Уставот исто така го ограничил тоа овластување на Владата, уредувајќи дека тоа мора да биде во согласност со Уставот. Во конкретниот случај, Владата пречекорувајќи го своето уставно овластување, со предметната уредба го ограничила (целосно суспендирала) правото на исплата на паричните паушали и паричните надоместоци на претседателите и членовите на одборите на директори, управни и надзорни одбори, комисији, работни групи и советодавни и експертски тела и совети на единиците на локалната самоуправа, кои се истовремено вработени или приматели на пензија, со целосна забрана на исплата на паричните паушали и паричните надоместоци за периодот од прогласување на вонредната состојба, заклучно со декември 2020 година.

Оттука, од анализата на содржината на оспорената уредба со законска сила, според Судот основано се поставуваат две спорни прашања, и тоа:

- пропорционалноста на мерката предвидена со уредбата;
- и
- продолженото правно дејство на уредбата по завршување на вонредната состојба, заклучно со декември 2020 година.

Ваквата мерка предвидена со уредбата со законска сила, доколку се гледа од аспект на економските последици и буџетските тешкотии предизвикани од пандемијата на коронавирусот Covid-19, неспорно дека има легитимна цел, меѓутоа се доведува во прашање нејзината пропорционалност. Имено, со вака предвидената мерка не само што се дерогира утврдено (пропишано) право, туку истото целосно се суспендира што ја прави спротивна на член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Ова од причина што принципот на владеењето на правото при носење на уредби со законска сила подразбира задолжително почитување на начелото на пропорционалност. Ова основно начело во суштина претпоставува пропишување и преземање

на мерки за заштита на јавниот интерес само во мерка којашто е сразмерна на заштитата на човековите права и слободи или со други зборови, 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 којшто се заштитува.

Понатаму, во однос на правното дејство на уредбата, Судот утврди дека од аспект на номотехниката којашто е користена во оспорената уредба, иако во насловот на уредбата стои дека со истата се ограничува ова право на лицата опфатени со уредбата за време на вонредната состојба, со ставот 1 на членот 2 од уредбата се предвидува ова ограничување на правото на исплата на парични паушали и парични надоместоци да трае заклучно со декември 2020 година.

Судот смета дека со ова всушност, Владата не само што го ограничила, туку целосно го суспендирала правото на овие лица, притоа не само додека трае вонредната состојба, туку заклучно со декември 2020 година што е прекумерно и непропорционално на целта којашто треба да се постигне. Имено, ваквото нормирање на одредбите од Уредбата со законска сила, истата ја прави спротивна и на член 126 став 2 од Уставот според кој овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Исто така, Судот оцени дека со донесувањето на конкретната уредба, Владата се впуштила во изворно уредување на прашања поврзани со ограничување на правото на исплата на парични паушали и парични надоместоци на начин што: (1) ова право за дел од лицата опфатени со уредбата е поврзано со вршење на јавна функција или должност, за што законодавецот утврдува висина на надоместокот за вршење на ваквата функција или должност, поради што во овој дел предметната уредба не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 4 од Уставот кој предвидува дека поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска е темелна вредност на уставниот поредок; (2) на другиот дел од лицата опфатени со предметната уредба кои вршат советодавни или експертски работи, ова право и неговата висина им е утврдена со договор, со којшто се регулираат договорните односи за овие ангажирани лица; или (3) на останатиот дел на лицата опфатени со уредбата, ова право им се регулира



со донесување на поединечен акт (одлука, решение итн.), од каде всушност произлегува и обврската за паричен паушал или надомест, што во суштина претставува граѓанско-правна обврска. Имено, во вториот случај станува збор за право за исплата на надомест или паушал кое настанува од договорен однос, а во третиот случај обврска за исплата на надомест или паушал за извршена работа која е од облигационен карактер, а од друга страна доносителот на предметната уредба директно се вмешува на начин што го суспендира ова право, односно обврска.

Во конкретниот случај, со ваквото нормирање, Владата не само што го суспендира ова право на лицата опфатени со предметната уредба, туку и тоа го прави на дискриминаторска основа. Имено, самото тоа што ставот 2 на членот 2 од предметната уредба предвидува дека ограничувањето на правото на исплата на парични паушали и парични надоместоци нема да се однесува на лицата кои на денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила се евидентирани како невработени лица во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија или не се приматели на пензија согласно евиденцијата на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија на кои може да им се исплаќаат паричните паушали и паричните надоместоци и други материјални трошоци во вкупен износ не поголем од минималната плата утврдена за месец декември 2019 година во Република Северна Македонија, во износ од 14.500 денари, имплицира и на повреда на уставниот принцип на еднаквост и недискриминација, што дополнително оваа уредба со законска сила ја прави уставно недозволива, што е спротивно на член 54 став 3 од Уставот.

Оттука, со предметната уредба со законска сила, не само што без уставна основа се врши забрана на остварување на ова право, туку, дополнително со ваквото нормирање во конкретната уредба, граѓаните кои се опфатени со истата се ставени во нееднаква правна положба пред Уставот и законите, иако сите се наоѓаат во иста правна ситуација, вонредната состојба е прогласена за целата територија на државата без исклучок и сите се наоѓаат во иста правна положба, што е спротивно на членот 9 од Уставот.

Дополнително на ова, според Судот, треба да се има во предвид и фактот дека лицата кои се опфатени со оспорената уредба ја вршат својата функција или должност во рамките на

своите надлежности и во предвидениот период во кој целосно им се суспендира правото на исплата на парични паушали и парични надоместоци.

Врз основа на изнесеното, Судот утврди дека во конкретниот случај со ваквото нормирање на одредбите од предметната уредба, со вака предвидената мерка, Владата ги пречекорила своите уставни овластувања за донесување на уредби со законска сила при постоење на вонредна состојба, што ја прави конкретната уредба спротивна на член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 4, членот 9, членот 54 и член 126 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија.

9. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката точката 1 од оваа одлука.

10. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.  
**(У.бр.141/2020 од 24.06.2020)**

## 17.

### У.бр.154/2020

**- Исплата на паричен надоместок за лица ангажирани со договор на дело за време на вонредна состојба**

**Со ваквото нормирање во оспорената уредба, се ограничуваат правата на ангажираните лица со договор на дело, кои со денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила се евидентирани како пријавени вработени лица во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, а кои се однесуваат на ограничување на исплатата на паричниот надомест, наспрема ангажираните лица со договор на дело кои со денот на влегувањето во сила на**

**оваа уредба со законска сила се евидентирани како пријавени вработени лица во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, со што истата нема правен легитимитет и не наоѓа правна основа во Уставот, бидејќи одредбата е нејасна, недоволно дефинирана и определлива така што во отсуство на прецизни и јасни критериуми го доведува во прашање начелото на владеење на правото, како и правната сигурност на граѓаните во однос на остварувањето на нивните слободи и права, загарантирани со Уставот.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019), на седницата одржана на 8 јули 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. **СЕ ПОНИШТУВА** Уредбата со законска сила за исплата на паричен надомест за лица ангажирани со договор на дело во органите на државната власт, регулаторните тела, агенции, државни комисии, правните лица во целосна сопственост на државата, единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје и правните лица основани од единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/2020).

2. **СЕ СТАВА ВОН СИЛА** Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на актот, означен во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во “Службен весник на Република Северна Македонија”.

4. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата поднесена од Светскиот македонски конгрес од Скопје, со Решение У.бр.154/2020 од 12 јуни 2020 година, поведе постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за исплата на паричен надомест за лица ангажирани со договор на дело во органите на државната власт, регулаторните тела, агенции, државни комисии, правните лица во целосна сопственост на државата, единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје и правните лица основани од единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/2020), и го запре извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на наведената уредба затоа што основано се постави прашањето за нејзината согласност со Уставот.

5. Судот на седницата утврди дека, според член 1 од оспорената уредба со законска сила, се уредува висината и начинот на исплата на паричниот надомест по основ на склучен договор за дело на лица ангажирани во органите на државната власт, регулаторните тела, агенции, државни комисии, правните лица во целосна сопственост на државата, единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје и правните лица основани од единиците на локалната самоуправа и градот Скопје.

Според член 2 од оспорената уредба со законска сила, на лицата од членот 1 од оваа уредба со законска сила, им се исплаќа целосен паричен надомест, за време на траењето на вонредната состојба, како и по престанокот на траењето на вонредната состојба до 31 декември 2020 година, доколку лицето со денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила не е евидентирано како пријавено вработено лице во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија. Доколку лицето од членот 1 од оваа уредба со законска сила, со денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила е евидентирано како пријавено вработено лице во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, му се исплаќа 50% од паричниот надомест кој е определен во договорот за дело, но најмногу во висина од 30.000 денари.

Судот исто така утврди дека според член 3 од Уредбата, оваа уредба со законска сила не се однесува на лицата кои склучиле договор за дело со органите на државната власт, регула-

торни тела, агенции, државни комисии, правните лица во целосна државна сопственост, единица на локалната самоуправа и Градот Скопје и правни лица основани од единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје, за реализација на проекти финансирани или кофинансирани со заеми и средства од странски кредитори, меѓународни донатори и финансиери.

Согласно член 4, оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

6. Според член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 11 од Уставот на Република Северна Македонија владеењето на правото, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со членот 9 од Уставот е определено дека граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно член 51 од Уставот во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон (став 1). Секој е должен да ги почитува Уставот и законите (став 2).

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот (став 1). Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот (став 2). Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3). Ограничувањето на слободите и правата не може да се однесува на правото на живот, забраната за мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста (став 4).

Членот 125 од Уставот пропишува дека постоењето на вонредна состојба на територијата на Република Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници (став 2). Одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена (став 3).

Согласно член 126 став 2 од Уставот, овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Во Република Северна Македонија, согласно член 125 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, поради неможноста на Собранието како надлежен орган за прогласување на вонредна состојба да се состане, од страна на претседателот на Република Северна Македонија, донесени се четири последователни одлуки за утврдување на постоење на вонредна состојба заради заштита и спречување со последиците од коронавирусот COVID 19, првата на ден 18.03.2020 година, за период од 30 дена, втората на ден 16.04.2020 година, за период од 30 дена, третата на ден 16.05.2020 година, за период од 14 дена и четвртата на ден 30.05.2020 година во траење од 14 дена, а во моментот кога Собранието ќе биде во можност да се состане ќе му бидат поднесени на потврдување согласно член 125 став 4 од Уставот.

Владата на Република Северна Македонија, повикувајќи се на член 126 став 1 од Уставот, донесува Уредба со законска сила за примена на Законот за даночна постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија” број 79/2020).

Оттука, со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може поинаку да регулира одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто се во функционална врска со директно или индиректно соочување и надминување на причи-

ните 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чие задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната на мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

Со предметната уредба со законска сила, Владата ги уредила висината и начинот на исплата на паричниот надомест по основ на склучен договор за дело на лица ангажирани во органите на државната власт, регулаторните тела, агенции, државни комисији, правните лица во целосна сопственост на државата, единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје и правните лица основани од единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје, при што за лицето со денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила кое не е евидентирано како пријавено вработено лице во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија му се исплаќа целосен паричен надомест, а доколку лицето наведено со оваа уредба со законска сила, со денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила е евидентирано како пријавено вработено лице во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, му се исплаќа 50% од паричниот надомест кој е определен во договорот за дело, но најмногу во висина од 30.000 денари, за време на траењето на вонредната состојба, како и по престанокот на траењето на вонредната состојба до 31 декември 2020 година.

Притоа, Владата предвидела дека ова ограничување нема да се однесува на лицата кои склучиле договор за дело со органите на државната власт, регулаторни тела, агенции, државни комисији, правните лица во целосна државна сопственост, единици на локалната самоуправа и Градот Скопје и правни лица основани од единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје, за

реализација на проекти финансирани или кофинансирани со заеми и средства од странски кредитори, меѓународни донатори и финансиери.

Согласно член 642 од Законот за облигационите односи („Службен весник на Република Македонија“ бр.18/2001, 04/2002, 59/2002, 05/2003, 84/2008, 81/2009,161/2009 и 123/2013) надоместот се определува со договор, ако не е определено со задолжителна тарифа или со некој друг задолжителен акт (став 1). Ако надоместот не е определен, ќе го утврди судот според вредноста на работата, според нормално потребното време за таква работа, како и според вообичаениот надомест за тој вид работа (став 2). Нарачувачот не е должен да го исплати надоместот пред да ја прегледа извршената работа и да ја одобри, освен ако поинаку е договорено (став 3). Истото важи ако е договорено извршување и предавање на работата на делови (став 4).

Промени во договорните услови за надомест не може да се бараат освен во определени случаи доколку се исполнети услови за раскинување на договорот или измени на договорот поради променети околности. Исто така до промена на надоместот може да дојде и при евентуално јавување на потреба од извршување на нови работи, кои не биле земени во предвид при склучувањето на договорот.

Покрај законското уредување на ова право, истото може да биде предмет на уредување и со договор склучен помеѓу органите на државната власт, регулаторните тела, агенции, државни комисији, правните лица во целосна сопственост на државата, единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје и правните лица основани од единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје и лицето ангажирано со договор за дело од друга страна со кои се утврдува висината и начинот на исплата на паричниот надомест.

7. Имено, со ваквото решение содржано во оспорената уредба, државата интервенира во договорни односи во кои едната страна извршува одредена работа за другата, а другата се обврзала да и исплати надоместок за таквата извршена работа, односно материјата што се уредува е исклучиво помеѓу страните на склучениот договор согласно Законот за облигациони односи.

Ваквата мерка предвидена со уредбата со законска сила, доколку се гледа од аспект на економските последици и буџет-



ските тешкотии предизвикани од пандемијата на коронавирусот Covid-19, неспорно дека има легитимна цел, меѓутоа се доведува во прашање нејзината пропорционалност. Ова од причина што принципот на владеењето на правото при носење на уредби со законска сила подразбира задолжително почитување на начелото на пропорционалност. Ова основно начело во суштина претпоставува пропишување и преземање на мерки за заштита на јавниот интерес само во мера којашто е сразмерна на заштитата на човековите права и слободи или со други зборови, 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 којшто се заштитува.

Дополнително на ова, треба да се има во предвид и фактот дека дел од лицата кои се опфатени со оспорената уредба извршуваат определена работа и во предвидениот период во кој им се ограничува правото на исплата на паричен надомест односно не само додека трае вонредната состојба, туку заклучно со 31 декември 2020 година што е прекумерно и непропорционално на целта којашто треба да се постигне. Имено, ваквото нормирање на одредбите од Уредбата со законска сила, истата ја прави спротивна на член 126 став 2 од Уставот според кој овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Оттука, со одредбата во членот 2 на оспорената уредба со законска сила, се ограничуваат правата на ангажираните лица со договор на дело во органите на државната власт, регулаторните тела, агенциите, државните комисии, правните лица во целосна сопственост на државата, единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје и правните лица основани од единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје, кои со денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила се евидентирани како пријавени вработени лица во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, а кои се однесуваат на ограничување на исплатата на паричниот надомест, наспрема ангажираните лица со договор на дело кои со денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила се евидентирани како пријавени вработени лица во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, со што истата нема правен леги-

тимитет, затоа што не наоѓа правна основа во Уставот, бидејќи одредбата е нејасна, недоволно дефинирана и определлива така што во отсуство на прецизни и јасни критериуми го доведува во прашање начелото на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како и правната сигурност на граѓаните во однос на остварувањето на нивните слободи и права, загарантирани со Уставот.

Исто така, ако се имаат предвид причините и целта што сакала да се постигне со прогласувањето на вонредната состојба, а тоа е да спречи ширењето на коронавирусот и заштити населението од последиците по здравјето од тоа ширење, неспорно може да се заклучи дека овластувањата на Владата да донесува уредби со законска сила, треба да бидат во контекст на остварување на таа цел, односно во функција на преземање на мерки со кои ќе се пресретне брзото ширење на заразата и мерки во функција на навремено дејствување заради справување и заштита на населението од последиците од ширењето на коронавирусот.

8. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од оваа одлука.

9. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.  
**(У.бр.154/2020 од 08.07.2020)**

## **18.**

### **У.бр.201/2020**

**- Примена на Законот за високото образование за време на вонредна состојба**

**Уредувањето во оспорениот член од Уредбата не дава јасна претстава во однос на тоа до каде и до кога ќе се протега мирувањето на процедурите за избор на раководни органи во високообразовните установи, а воедно и пропишувањето во ставовите 4 и 5 на членот 5**

**од предметната уредба, не дава јасна претстава во однос на продолжувањето на постапките или отпочнувањето на постапките, без конкретно прецизирање кои се тие ограничувања утврдени со закон коишто треба да престанат, за да може да продолжат започнатите постапки за избор на раководни органи ставени во мирување, како и да отпочнат постапките за избор на органи и тела во високообразовната установа. Ваквото уредување е нејасно и непрезицно со што се имплицира правна несигурност за граѓаните, спротивно на принципот на владеењето на правото. Оспорената одредба од уредбата не е во согласност и со членот 46 од Уставот, како и со член 9 став 1 точка 4 од Законот за високото образование.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија” бр.70/1992 и Службен весник на Република Северна Македонија бр.202/2019), на седницата одржана на 23 септември 2020 година, донесе

#### О Д Л У К А

1. СЕ ПОНИШТУВА членот 3 од Уредбата со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за високото образование за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-5004/1 од 5 јуни 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 149/2020).

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на членот 3 од актот, означен во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Светскиот македонски конгрес од Скопје, со Решение У.бр.201/2020 од 24 јуни 2020 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на членот од актот, означен во точката 1 од Одлуката, затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за неговата согласност со Уставот и законот.

5. Судот на седницата утврди дека со оспорениот член 3 од Уредбата со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за високото образование („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 149/2020), се менува ставот 2 на членот 5 од Уредбата којшто гласи:

„Постапките за избор на раководни органи на високообразовните установи започнати пред денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила, се ставаат во мирување со денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила, најмалку за време на траењето на вонредната состојба.“

Судот утврди и дека по ставот 2 на членот 5 од Уредбата, се додаваат нови ставови 3, 4 и 5 со следната содржина:

„Дејствијата преземени во постапките за избор на органите и телата на високообразовните установи до денот на влегување во сила на оваа уредба се сметаат за важечки.

Спроведувањето на останатите дејствија за избор на раководни органи на високообразовните установи, кои започнале пред влегување во сила на оваа уредба со законска сила, продолжуваат по престанокот на траењето на вонредната состојба и по престанокот на ограничувањата утврдени со закон.

Постапките за избор на органи и тела на кои мандатот им истекува за време на траењето на вонредната состојба, за кои не е отпочната или спроведена постапка за избор пред денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила, ќе отпочнат по престанокот на траењето на вонредната состојба и по престанок на ограничувањата утврдени со закон.“

6. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со членот 46 од Уставот, на универзитетот му се гарантира автономија, а условите за основање, вршење и престанок на дејноста на универзитетот, се уредуваат со закон.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Со член 126 став 1 од Уставот, се уредува дека при постоење на воена или вонредна состојба, Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила, а според ставот 2 на членот од Уставот, овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Претседателот на Републиката донесе пет последователни одлуки за утврдување на постоење на вонредна состојба на територијата на Републиката и тоа: од 18.03.2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 68/2020), од 17.04.2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 104/2020), од 17.05.2020 („Службен весник на Република Северна Македонија” број 127/2020), од 31.05.2020 („Службен весник на Република Северна Македонија” бр. 142/2020) и од 15.06.2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 159/2020).

Првите четири одлуки се донесени заради заштита и справување со последиците од ширењето на коронавирусот COVID-19, а последната одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба од 15.06.2020 година, е донесена 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 на коронавирусот COVID-19.

Вонредната состојба прогласена заради заштита и справување со последиците од ширењето на коронавирусот COVID-19, заврши на 13 јуни 2020 година (сабота), а вонредната состојба прогласена 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 на коронавирусот COVID-19, заврши на 22 јуни 2020 година (понеделник).

По повод прогласената вонредна состојба, Владата донесе низа уредби со законска сила, меѓу кои и уредби со кои го уредува начинот на примена на одредени закони за време на траењето на вонредната состојба во деловите од законите коишто се однесуваат на постапки за полагање на стручни испити, постапки за избор на раководни органи и слично, односно за ставање во мирување на започнати постапки за време на траењето на вонредната состојба, за продолжување на рокови коишто истекуваат за време на траењето на вонредната состојба и слично, како и за продолжување на мандати на раководни органи и тела коишто истекуваат за време на траењето на вонредната состојба.

Владата и во сферата на образованието донесе уредби со законска сила, конкретно за начинот на примена на Законот за високото образование за време на вонредна состојба.

Имено, со Уредбата со законска сила за примена на Законот за високото образование за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија” број 76/2020), влезена во сила на 24 март 2020 година, Владата уреди работењето во високообразовните установи да се одвива без физичко присуство на вработените, студенти и други физички лица, преку системот за далечинско учење со примена на средства за електронска комуникација.

Следствено, со членот 5 од наведената уредба со законска сила, Владата уреди продолжување на мандатот на органите и телата за време на траењето на вонредната состојба ако високообразовната установа до денот на истекот на мандатот не извршила избор на нови органи и тела, со задолжување, високообразовната установа најдоцна во рок од 30 дена од денот на престанување на траењето на вонредната состојба да започне, односно да ја продолжи постапката за избор на органите и телата.

По оваа уредба со законска сила, Владата донесе Уредба со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за високото образование за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија” број 116/2020), влезена во сила на 5 мај 2020 година. Со оваа уредба со законска сила, се уште не е овозможено работењето во високообразовните установи да се

одвива со физичко присуство, па во таа смисла Владата дополнително со таа уредба, уредува продолжување на рокови за важење на акредитација, рокови за донесување на решение за акредитација, рокови за донесување на акти предвидени со Законот за високото образование и сл.

Меѓутоа, Владата, а согласно своите одлуки за мерки за спречување на внесување и ширење на коронавирус COVID-19 („Службен весник на Република Северна Македонија” број 62/2020, 63/2020, 64/2020, 66/2020, 70/2020, 72/2020, 92/2020, 100/2020, 107/2020, 109/2020, 119/2020, 123/2020, 125/2020, 126/2020, 134/2020, 136/2020 и 140/2020), како и протоколи коишто се составен дел на тие одлуки, донесени на предлог на Комисијата за заразни болести, а во согласност со Законот за заштита на населението од заразни болести, во јавните и приватните дејности, започна постепено да го враќа функционирањето на субјектите со овозможување на физичко присуство на вработени и други лица согласно протоколите за заштита од COVID-19.

Во оваа насока, со Протоколот за одржување на седници на органи на управување и конференции („Службен весник на Република Северна Македонија” број 134/2020) од 22 мај 2020 година, се уредува дека при одржување на седници, состаноци и слично, бројот на присутните лица во затворен простор не е ограничен, а присутните треба да бидат на растојание од 1,5 до 2,0 м, со носење заштитна маска и други заштитни мерки според Протоколот.

Исто така, Владата донесе Протокол за утврдување и постапување на јавните и приватните високообразовни установи во Републиката, односно единиците во состав на истите, при изведување на испитите („Службен весник на Република Северна Македонија” број 140/2020) од 29 мај 2020 година и Протокол за превентивни мерки за сите работни места („Службен весник на Република Северна Македонија” број 147/2020) од 3 јуни 2020 година, со кои одлуки и протоколи во состав на одлуките, Владата овозможува непречено одвивање на работењето во високообразовните установи, поточно со физичко присуство на раководен кадар, наставен кадар, студенти и други физички лица, но согласно со мерките за заштита од корона вирусот COVID-19 од Комисијата за заразни болести при Министерството за здравство.

Следствено, Владата согласно донесените одлуки и протоколи донесе Уредба со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за високото образование за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија” број 134/2020), влезена во сила на 22 мај 2020 година, со која сметано од 22 мај 2020 година, се овозможи целокупното функционирање и работење во високообразовните установи да се одвива со физичко присуство на физичките лица, согласно со мерките за заштита од коронавирусот COVID-9 од Комисијата за заразни болести при Министерството за здравство.

Меѓутоа, на 5 јуни 2020 година, Владата донесе Уредба со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за високото образование за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија” број 149/2020), влезена во сила на 05 јуни 2020 година, со која во суштина, Владата преку оспорениот член 3 од таа уредба, ги става во мирување започнатите постапки за избор на раководни органи на високообразовните установи, а и не овозможува да отпочнат постапки за избор на органи и тела доколку не отпочнале или не биле спроведени постапки за избор пред 5 јуни 2020 година кога е донесена предметната уредба со законска сила, со што, не се оневозможува започнатите постапки пред овој датум, да имаат процедурален епилог, а и нови да отпочнат.

Од ова произлегува дека, иако Владата претходно со Уредба со законска сила од 22 мај 2020 година, го враќа нормалното функционирање, односно работење во високообразовните установи со физичко присуство согласно протоколите и мерките коишто ги донела за заштита од коронавирусот, а согласно со тоа и овозможила да се држат седници и одржуваат состаноци, да се спроведуваат постапки за избор на раководни органи и други органи и тела, односно го овозможила севкупното работење и функционирање во високообразовните установи со физичко присуство и со употреба на заштитни мерки согласно протоколите за таа цел, за потоа, Владата со оспорениот член 3 од предметната уредба, да го спречи понатамошното редовно функционирање во високообразовната установа, и тоа само во однос на надлежните лица кои ги спроведуваат процедурите за избор на раководни органи, како и органи и тела, на начин што со



оспорениот член 3 од предметната уредба со законска сила, налага мирување на започнатите процедури за избор на раководни органи, со формулација „најмалку за време на траењето на вонредната состојба“, односно да не отпочнуваат постапки за избор на органи и тела во високообразовните установи, сметано од 5 јуни 2020 година, а да продолжат по престанокот на траењето на вонредната состојба и по престанокот на ограничувањата утврдени со закон.

Според Судот, Владата со уредба со законска сила може поинаку да регулира одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија, но ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чиешто задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната на мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

Во конкретниот случај, неспорно Владата со претходни измени и дополнувања на Уредбата со законска сила за примена на Законот за високото образование за време на вонредна состојба од 22 мај 2020 година, го враќа функционирањето и работењето во високообразовните установи со физичко присуство на лица вработени и др., а согласно со мерките за заштита од корона вирусот COVID 19 од Комисијата за заразни болести при Министерството за здравство, за потоа со измени и дополнувања на 5 јуни 2020 година, а преку оспорениот член 3 од предметната

уредба со законска сила, да го оневозможи спроведувањето на започнатите постапки за избор на раководни органи во високообразовната установа, како и за избор на органи и тела.

Имајќи во предвид дека уредбите со законска сила коишто ги донесува Владата, треба да уредуваат неопходни мерки коишто 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, како и имајќи во предвид дека Владата донела уредба со законска сила од 22 мај 2020 година, согласно која работењето и функционирање на високообразовните установи се враќа во редовна состојба, односно со физичко присуство на вработени, студенти и други лица, односно на целата стручна служба, со почитување на протоколите за заштита од коронавирусот, со тоа, подоцнежното уредување со оспорениот член 3 од предметната уредба со законска сила од 5 јуни 2020 година, според Судот, не наоѓа општествена оправданост и целисходност во однос на целите коишто треба да се постигнат со ограничувањето надлежните лица во високообразовната установа да не можат да ги спроведуваат постапките за избор коишто веќе ги започнале пред 5 јуни 2020 година, односно истите да мируваат по тој период.

Исто така, одредбите уредени со оспорениот член 3 на Уредбата со законска сила од 5 јуни 2020 година, опфаќаат содржини коишто поради нивната нејасност и непрецизност, имплицираат правна несигурност за граѓаните, спротивно на принципот на владеењето на правото. Конкретно, од содржината на ставот 2 на членот 5 од Уредбата, изменет со оспорениот член 3 од предметната уредба со законска сила, произлегува дека постапките за избор на раководни органи, кои започнале пред 5 јуни 2020 година, по овој датум тие нема да можат да продолжат, односно дека тие ќе мируваат, временски изразено преку формулацијата: „најмалку за време на траењето на вонредната состојба”.

Според Судот, наведената формулација не дава јасна претстава во однос на тоа до каде и до кога ќе се протега мирувањето на процедурите за избор на раководни органи во високообразовните установи, а воедно и пропишувањето во ставовите 4

и 5 на членот 5 од предметната уредба со законска сила, не дава јасна претстава во однос на продолжувањето на постапките или отпочнувањето на постапките, без конкретно прецизирање кои се тие ограничувања утврдени со закон коишто треба да престанат, за да може да продолжат започнатите постапки за избор на раководни органи ставени во мирување, како и да отпочнат постапките за избор на органи и тела во високообразовната установа, со што се загрозува уставниот принцип на владеење на правото.

Владеењето на правото подразбира јасност и прецизност во уредувањето, поточно одредбата да не внесува ниту најмала доза на правна несигурност, бидејќи само таквите правни норми можат да претставуваат солидна основа за постапување од страна на државните органи, институции, установи и сл., што значи дека само јасни и прецизни норми можат да ја гарантираат правната сигурност на граѓаните како составен дел на принципот на владеењето на правото, а за оваа цел, принципот на владеењето на правото го обврзува доносителот на прописот да конципира прецизни, недвосмислени и јасни норми, но и обврска тие норми да бидат во согласност со целите коишто треба да се постигнат со истите.

Понатаму, самиот факт на донесена уредба со законска сила од страна на Владата („Службен весник на Република Северна Македонија” број 134/2020), влезена во сила на 22 мај 2020 година, со која веќе се овозможува функционирање и работење на високообразовните установи со физичко присуство со примена на мерките и протоколите за заштита од covid-19, за потоа Владата да уреди ставање во мирување на започнати процедури за избор на раководни органи, органи и тела, таквото уредување според Судот имплицира неможност високообразовната установа да ги спроведува своите надлежности, односно да врши избор, именување и отповикување на органите согласно со Законот, статутот и другите општи акти, низ кои надлежности, а согласно член 9 став 1 точка 4 од Законот за високото образование („Службен весник на Република Македонија” број 82/2018), се изразува автономијата во управувањето со високообразовни установи, која автономија е гарантирана со членот 46 од Уставот.

7. Имајќи го во предвид погоре наведеното, Судот оцени дека оспорениот член 3 од Уредбата со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата со законска сила за примена

на Законот за високото образование за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија” број 149/2020) не е во согласност со одредбите од член 8 став 1 алинеја 3 и членот 46 од Уставот, како и со одредбите од член 9 став 1 точка 4 од Законот за високото образование.

8. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од Одлуката.

9. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.  
**(У.бр.201/2020 од 23.09.2020)**

## **19.**

### **У.бр.209/2020**

**- Примена на Законот за градежно земјиште за време на вонредна состојба**

**Задирањето со правна регулатива преку уредби со законска сила во правата и обврските на закупците на градежно земјиште, како и во овластувањата, а во услови на општа пандемија во која се наоѓаат граѓаните и на територијата на Република Северна Македонија, би можело да има основ доколку постои сразмерност и поврзаност на мерките за ограничување со настанатата состојба заради постигнување на поставените здравствени цели за запирање на ширење на епидемијата.**

**Оттука, во услови на постоење на заразна болест и постоење на општата опасност за зараза на населението, генерално мерките со уредбите со законска сила треба да се однесуваат на ограничувања на права и обврски коишто се неопходни за заштита на јавниот инте-**

**рес, што не е случај со оспорената уредба и истата не е во согласност со Уставот и тоа со член 8 став 1 алинеја 3, како и со член 15 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 23 септември 2020 година, донесе

### О Д Л У К А

1. СЕ ПОНИШТУВА Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за градежно земјиште за време на вонредна состојба, бр.44-5217/1 од 9 јуни 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.154/2020).

2. Се става вон сила Решението за запирање на извршување на поединечните акти или дејствија донесени, односно преземени врз основа на Уредбата со законска сила означена во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Уставниот суд на Република Северна Македонија, со Решение У.бр.209/2020 од 8 јули 2020 година поведе постапка за оценка на уставноста на Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за градежно земјиште за време на вонредна состојба бр.44-5217/1 од 9 јуни 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.154/2020). Истовремено, до донесување на конечна одлука, Судот го запре извршувањето на поединечните акти или дејствија преземени врз основа на оспорената уредба.

5. Судот на седницата утврди дека врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36

став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010, 51/2011, 15/2013, 139/2014, 196/2015, 142/2016, 140/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 98/2019), Владата на Република Северна Македонија, на седницата, одржана на 9 јуни 2020 година, донесе

**УРЕДБА СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ДОПОЛНУВАЊЕ НА  
УРЕДБАТА СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ ЗА  
ГРАДЕЖНО ЗЕМЈИШТЕ ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА**

**Член 1**

Во Уредбата со законска сила за примена на Законот за градежно земјиште за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 90/2020), по членот 2 се додаваат два нови члена 2-а и 2-б кои гласат:

**„Член 2-а**

Градежното земјиште предвидено со урбанистички план или урбанистичко-планска документација за плажа, кое било предмет на краткотраен закуп, а временскиот рок за краткотраен закуп е истечен или Договорот за краткотраен закуп е предвремено раскинат, потребно е да биде вратено во првобитна состојба од страна на закупецот, и се забранува понатамошно вршење на дејност од страна на закупецот“.

**Член 2-б**

„Надзорот над вршењето на дејноста во рамки на градежното земјиште предвидено со урбанистички план или урбанистичко-планска документација за плажа, се врши од страна на Државниот пазарен инспекторат и Управата за јавни приходи, а не постапувањето од страна на закупецот во согласност со член 2-а од оваа уредба, претставува основ Државниот пазарен инспекторат да изврши затворање на објектите.“

**Член 2**

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“, а ќе се применува до 31.12.2020 година.

Бр. 44-5217/1  
9 јуни 2020 година  
Скопје

Претседател на Владата  
на Република Северна Македонија,  
Оливер Спасовски, с.р.

6. Согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот, 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 со законите.

Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок во Република Северна Македонија.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно член 63 став 6 од Уставот, Собранието се распушта ако за тоа се изјасни мнозинството од вкупниот број пратеници.

Во делот на Уставот којшто се однесува на „Одбрана на Републиката, воена и вонредна состојба“, со членот 125 е определено: „Вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии (став 1); Постојењето на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници (став 2); Одлуката со која се утврдува постоење на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена (став 3); 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 (став 4).

Според членот 126 од Уставот, при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон, донесува уредби со законска сила (став 1); Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредна состојба, за што одлучува Собранието (став 2).

Собранието на Република Северна Македонија на седницата одржана на 16 февруари 2020 година, донело Одлука за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.43/2020).

Во услови кога Собранието не е распуштено, тоа може да донесе одлука со која се утврдува постоење на вонредна состојба, со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена согласно членот 125 од Уставот.

Но, ако Собранието не може да се состане, одлуката за постоење на вонредна состојба ја донесува претседателот на Републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување штом тоа ќе е во можност да се состане.

Во случајов, претседателот на Републиката, врз основа на членовите 125 и 126 од Уставот на Република Северна Македонија, а на предлог на Владата на Република Северна Македонија до Собранието на Република Северна Македонија утврдил постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија заради спречување на внесување, ширење и справување со коронавирус КОВИД-19, а согласно пандемијската епидемија прогласена од Светската здравствена организација за нов вид на вирус кој е проширен на сите континенти и ја зафатил и територијата на Република Северна Македонија, бр.44-2329/1 од 18.03.2020 година и врз основа на известувањето од претседателот на Собранието на Република Северна Македонија бр.09-1690/2 од 18.03.2020 година, Претседателот на Република Северна Македонија донел Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба, бр.08-526/2 од 18.03.2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.68/2020). Оваа одлука е донесена во услови кога во Република Северна Македонија Собранието е распуштено со Одлуката од 16.02.2020 година. Претседателот на Републиката, исто така по истекот на рокот на траење на прогласената вонредна состојба од 30 дена, донел и уште четири следователни одлуки за утврдување на постоење на вонредна состојба, број 08-607/2 од 16 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 104/2020), број 08-682/2 од 16 мај 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 127/2020), број 08-729/2 од 30 мај 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 142/2020), и број 08-777/3 од 15 јуни 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.159/2020), со важност до 23 јуни 2020 година.

Поаѓајќи од одредбите на членот 126 од Уставот, дека при постоење на воена или вонредна состојба Владата донесува



уредби со законска сила и ова овластување на Владата трае до завршувањето на воената или вонредната состојба за што одлучува Собранието, неспорно е правото за донесување на уредби со законска сила. Ова поради тоа што со Уставот јасно е определено дека кога Собранието не е во можност да се состане, претседателот на Републиката може да прогласи постоење на вонредна состојба, дека одлуката за прогласување се доставува на потврдување на Собранието штом тоа ќе може да се состане. Прашањето за донесување на уредби со законска сила во услови на вонредна состојба, е поврзано со вонредната состојба и неспорно со Уставот е дадено такво овластување на Владата. Не е спорно прашањето од уставно-правен карактер дали Владата има овластување да донесува уредби со законска сила бидејќи со Уставот е дадено такво овластување и постои уставен основ за тоа, ова особено што во концептот на Уставот, Владата останува на должност до изборот на нова Влада и кога мандатот и престанал поради распуштање на Собранието (член 93 став 5 од Уставот), а Собранието се распушта ако за тоа се изјасни мнозинството од вкупниот број пратеници (член 63 став 6 од Уставот).

Оттука, со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може поинаку да регулира одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чие задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната на мачење, нечовечкото и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост

на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

Со член 15 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права, е утврдено дека во случај на војна или некоја друга општа опасност, која го загрозува животот на нацијата, секоја Висока страна договорничка може да презема мерки кои отстапуваат од обврските предвидени со оваа Конвенција и тоа строго во согласност со барањата што ги наложува ситуацијата и под услов таквите мерки да не бидат во спротивност со другите обврски што произлегуваат од меѓународното право.

Од анализата на Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за градежно земјиште за време на вонредна состојба, бр.44-5217/1 од 9 јуни 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.154/2020), Судот оцени дека таа е донесена 14 дена пред завршување на вонредната состојба на 23 јуни 2020 година, и со неа се додаваат два нови члена, 2-а и 2-б со кои се регулираат права и обврски во директна врска со субјекти поврзани со закуп на градежно земјиште. Со новите одредби од Уредбата со законска сила се наложува градежното земјиште предвидено со урбанистички план или урбанистичко-планска документација за плажа, а кое било предмет на краткотраен закуп кој истекло или договорот за краткотраен закуп е предвремено раскинат, веднаш да биде вратено во првобитна состојба од страна на закупаецот и се забранува понатамошно вршење на дејноста од страна на закупаецот. Понатаму, се уредува дека надзорот над вршењето на дејноста во рамки на градежното земјиште предвидено со урбанистички план или урбанистичко-планска документација за плажа, ќе се врши од страна на Државниот пазарен инспекторат и Управата за јавни приходи, а отстапувањето од страна на закупаецот претставува основ Државниот пазарен инспекторат да изврши затворање на објектите.

За Судот не е спорно ограничувањето на правата со цел здравствена заштита во услови на пандемија и прогласена вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија поради коронавирусот, коешто важи за сите граѓани.

Меѓутоа, имајќи ја во предвид оспорената уредба со законска сила со која се дополнува Уредбата со законска сила за примена на Законот за градежно земјиште за време на вонредна

состојба, од уставно-правен аспект спорно е регулирањето на правата и обврските од предметната материја на начин како е тоа уредено, при што се определува и дека оваа Уредба со законска сила ќе се применувала до 31.12.2020 година, односно и во редовна состојба во општеството, што нема врска со спречување, ширење, заштита и справување со Ковид-19. Ваквата регулатива не е пропорционална и не го оправдува јавниот интерес во едно демократско општество, односно не е неопходно потребно да се регулираат права и обврски од законска материја во надлежност на законодавната власт, со уредба со законска сила од страна на Владата, во областа од општествениот живот во сферата на имотно-правни односи со градежното земјиште, чиешто регулирање и решавање на правата и обврските било и е константно прашање на односи во рамки на правниот систем во редовна состојба.

Судот оцени дека причината која е основа за донесување на уредби со законска сила во вонредна состојба, а тоа е постоењето на заразна болест, во случајов не може да биде и причина којашто го оправдува режимот уреден со оспорената Уредба со законска сила со која се дополнува Уредбата со законска сила за примена на Законот за градежно земјиште за време на вонредна состојба. Со постоењето на заразната болест не може да се оправда како неопходно потребно и легитимно регулирањето на односите на закупците на градежното земјиште во делот на плажите. Задирањето со правна регулатива преку уредби со законска сила во правата и обврските на закупците на градежно земјиште, како и во овластувањата, а во услови на општа пандемија во која се наоѓаат граѓаните и на територијата на Република Северна Македонија, би можело да има основ доколку постои сразмерност и поврзаност на мерките за ограничување со настанатата состојба заради постигнување на поставените здравствени цели за запирање на ширење на епидемијата. Меѓутоа, во случајов со одредбите на оспорената уредба со законска сила, нема мерки туку има режим на регулирање на односи, и оспорената уредба со законска сила не ги исполнува критериумите односно оправданите причини кои би биле насочени кон заштита на јавниот интерес во услови на постоење на епидемија од заразна болест, поради која била прогласена и вонредната состојба во земјата.

Оттука, во услови на постоење на заразна болест и постоење на општата опасност за зараза на населението, генерално мерките со уредбите со законска сила треба да се однесуваат на ограничувања на права и обврски коишто се неопходни за заштита на јавниот интерес, меѓутоа тоа не е случај со оспорената уредба и истата не е во согласност со Уставот и тоа со член 8 став 1 алинеја 3, како и со член 15 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

7. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од оваа одлука.

8. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.

**(У.бр.209/2020 од 23.09.2020)**

## **20.**

### **У.бр.217/2020**

**- Примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба**

**Донесувањето на оспорената уредба со законска сила не претставува мерка којашто има непосреден ефект во справувањето со последиците од епидемијата и Владата согласно овластувањата предвидени во членовите 125 и 126 од Уставот треба да донесува уредби со законска сила само и исклучиво со цел справување со причинителот и последиците од вонредната состојба предизвикана од присуството на коронавирусот - COVID-19, а не и уредби со кои се уредуваат медиумските услуги коишто сега ги уредува Владата со оспорената одредба и коишто немаат допирни точки со вонредната состојба.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 и член 112 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија и член 47 алинеја 1 и членовите 70 и 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 7 октомври 2020 година, донесе

## I.

### ОДЛУКА

1. 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, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-6309/1 од 22 јуни 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 169/2020).

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА Решението со кое се запира извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на актот означен во точката 1 од оваа одлука.

## II.

### РЕШЕНИЕ

3. СЕ ЗАПИРА постапката за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Уредбата со законска сила за измена и дополнување на Уредбата за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-3992/1 од 12 мај 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 123/2020).

4. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на нејзиното објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

5. Уставниот суд на Република Северна Македонија со Решение У.бр.217/2020 година од 1 јули 2020 година поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Уредбата со законска сила за измена и дополнување на Уредбата за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-3992/1 од 12 мај 2020 година,

(„Службен весник на Република Северна Македонија” број 123/2020) и 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, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-6309/1 од 22 јуни 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија” број 169/2020).

Постапката беше поведена затоа што пред Судот основано се постави прашањето за согласноста на оспорените акти со одредбите од Уставот на Република Северна Македонија.

6. Судот на седницата утврди дека оспорените уредби се со следната содржина:

I. Врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19), Владата на Република Северна Македонија, на седницата, одржана на 19 мај 2020 година, донесе

**У Р Е Д Б А**  
**СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ИЗМЕНА И ДОПОЛНУВАЊЕ НА УРЕДБАТА**  
**СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ ЗА АУДИО И**  
**АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА**  
**СОСТОЈБА**

**Член 1**

Во Уредбата со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.90/20) во член 1 во ставот (2) зборовите „поднесување на пријави во Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за реемитување на програмски сервиси на странски радиодифузери кои операторите планираат да ги реемитуваат на својот програмски сервис за територијата на Република Северна Македонија“ се заменуваат со зборовите „донесувањето на подзаконските акти“.

**Член 2**

Во член 2 ставот (1) се менува и гласи: „Јавната расправа за подзаконските акти од член 143 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр.184/13, 13/14, 44/14, 101/14, 132/14, 142/16, 132/17, 168/18, 248/18 и 27/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/20), може

да се спроведе и со употреба на средства за електронска комуникација и истата трае 15 дена од денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила.“ По ставот (1) се додава нов став (2) кој гласи: „Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги ги донесува подзаконските акти од член 143 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр.184/13, 13/14, 44/14, 101/14, 132/14, 142/16, 132/17, 168/18, 248/18 и 27/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/20), во рок од пет дена од денот на завршувањето на јавната расправа од став 1 на овој член.“

Ставот (2) станува став (3).

### Член 3

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр. 44-3992/1

12 мај 2020 година  
Скопје

Заменик на претседателот  
на Владата на Република Северна Македонија  
м-р Радмила Шеќеринска-Јанковска,с.р

II. Врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/19), Владата на Република Северна Македонија, на седницата, одржана на 22 јуни 2020 година, донесе

### УРЕДБА

СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА  
УРЕДБАТА СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ ЗА  
АУДИО И АУДИОВИЗУЕЛНИ МЕДИУМСКИ УСЛУГИ ЗА ВРЕМЕ НА  
ВОНРЕДНА СОСТОЈБА

### Член 1

Во Уредбата со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 140/20), во членот 3 бројот „60“ се заменува со бројот „150“.

### Член 2

По членот 3 се додава нов член 3-а кој гласи:

„Член 3-а Операторите од член 3 од оваа уредба со законска сила 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.“

### Член 3

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр. 44-6209/1  
22 јуни 2020 година  
Скопје

Претседател на Владата  
на Република Северна Македонија,  
Оливер Спасовски, с.р.

7. Според член 8 став 1 алинеи 1, 4 и 11 од Уставот, владеењето на правото, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите.

Според член 68 став 1 алинеи 2 и 3 од Уставот на Република Северна Македонија, Собранието донесува закони и дава автентично толкување на законите и ги утврдува јавните давачки.

Според член 125 од Уставот, вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии.

Постоењето на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници.

Одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена.

Ако Собранието не може да се состане одлука за постоење на вонредна состојба донесува претседателот на Републиката и му ја поднесува на Собранието штом тоа ќе е во можност да се состане.



Во членот 126 од Уставот е предвидено дека при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со законот донесува уредби со законска сила.

Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршување на воената или вонредната состојба за што одлучува Собранието.

Со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги се предвидува дека со овој закон се уредуваат правата, обврските и одговорноста на радиодифузерите, давателите на аудио-визуелните медиумски услуги по барање и операторите на јавни електронски комуникациски мрежи коишто ги емитуваат или реemitуваат програмските сервиси на радиодифузерите.

Меѓународната и регионалната правна рамка со која се уредуваат прашањата поврзани со вонредна состојба се содржани во членот 4 и членот 15 на Европската конвенција за човекови права. Во овие меѓународни инструменти утврдени се општо прифатени начела релевантни за вонредна состојба, кои државите треба да ги почитуваат; привременост: ова се однесува на вонредната природа на прогласувањето вонредна состојба; исклучителна закана: кризата мора да претставува стварна, моментална или најмалку непосредна опасност за заедницата; објавување: 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; соопштение: другите држави и соодветните тела коишто го набљудуваат меѓународниот договор мора да се известат за преземените мерки; на пример, доколку државата сака да ги дерогира своите обврски според ЕКЧП или МПГПП тогаш таа мора да го информира генералниот секретар на Советот на Европа или генералниот секретар на ОН за своето дерогирање, мерките што ги презела и причините за тоа, како и за престанокот на дерогирањето; пропорционалност: мерките преземени да се спречи кризата мора да се пропорционални на тежината на ситуацијата на опасност. Ова се однесува на областа на применувањето, нивната материјална содржина и нивното времетраење; законитост: човековите права и основните слободи за време на вонредна состојба мора да ги почитуваат ограничувањата пропишани во соодветните инструменти на меѓународното и

националното право; вонредна состојба не значи привремено укинување на владеењето на правото, ниту пак ги овластува оние кои се на власт да не го почитуваат начелото на законитост, на коешто се обврзани во секое време; права коишто не можат да бидат ограничени: ова се однесува на основните права за кои нема дерогирање дури и за време на вонредна состојба.

Оттука, со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може поинаку да регулира одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но, ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чие задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Во 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 на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста

Во суштина вонредната состојба претставува состојба во која поради настанување на големи природни непогоди или епидемии, со цел справување со причините и/или последиците, се нарушува воспоставениот ред, и во такви околности мерките коишто се преземаат од владите во вонредна состојба мора да бидат пропорционални, дизајнирани и насочени кон справување со причинителот на состојбата и последиците од истата, да презема мерки кои што се 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 повратат уставниот поредок со кој човековите права повторно ќе можат целосно да бидат обезбедени. Вонредната состојба е уставна материја, и во време на вонредна состојба Владата мора да ги почитува темелните вредности на уставниот поредок особено владеењето на правото.

Согласно членот 10 од Законот за Влада на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19) за време на воена или вонредна состојба, ако не постои можност за свикување на Собранието, Владата донесува уредби со законска сила по прашањата од надлежност на Собранието.

Според член 35 став 1 од Законот за Влада за извршување на законите Владата донесува уредби со законска сила, уредби, одлуки, упатства, програми, решенија и заклучоци.

Согласно член 36 став 1 од истиот закон се предвидува дека со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието.

Уредбите со законска сила се правни прописи акти што ги носи орган коишто во поделбата на власта припаѓа на извршната власт (Влада), а правниот основ за нивното донесување го пропишува Уставот единствено во ситуација на прогласена вонредна состојба. Нивната суштина, нивниот материјален карактер, се сведува на неопходноста во услови на вонредна состојба да се овозможи функционирање на уставно-правниот поредок, од една страна, и ефикасно, флексибилно, пропорционално, разумно и добро балансирано Владата да уредува и нормира мерки со кои ќе се отстранат причините коишто довеле до прогласување на вонредната состојба но и последиците од истата. Сето ова има времен карактер, како што е овластувањето на Владата за носење уредби со законска сила кое се ограничува со времетраењето на вонредната состојба и истите подлежат на уставно-судска контрола и во времетраење на вонредната состојба.

Имајќи го во предвид наведеното, Судот оцени дека Уставниот суд е надлежен да ја цени уставноста на уредбата со законска сила од аспект на член 126 (дали пропорционално и

разумно уредува и нормира мерки со кои непосредно или посредно ќе се отстранат причините коишто довеле до прогласување на вонредната состојба како и последиците од истата, или го повредува членот 126 во неговата суштина), од аспект на член 54 (дали има дискриминација по наведените основи) дали се повредува право кое не може да биде дерогирано ни во вонредна ни во воена состојба и меѓународно признатите права коишто не можат да бидат дерогирани.

Меѓутоа, според Судот, со донесувањето на оспорената уредба означена во точката 1 од оваа одлука, Владата на Република Северна Македонија ги пречекорила, односно ги надминала своите со Устав предвидени овластувања. Имено, донесувањето на оспорената уредба со законска сила не претставува мерка којашто има непосреден ефект во справувањето со последиците од епидемијата и Владата согласно овластувањата предвидени во членовите 125 и 126 од Уставот треба да донесува уредби со законска сила само и исклучиво со цел справување со причинителот и последиците од вонредната состојба предизвикана од присуството на коронавирусот - COVID-19, а не и уредби со кои се уредуваат медиумските услуги коишто сега ги уредува Владата со оспорената одредба и коишто според Судот немаат допирни точки со вонредната состојба.

Од овие причини, Судот оцени дека со Уредбата означена во точката 1 од оваа одлука, Владата на Република Северна Македонија излегува надвор од овластувањето коешто согласно Уставот го има Владата во вонредна состојба согласно членовите 125 и 126 од Уставот и мерката којашто е уредена со предметната уредба нема легитимна цел, ниту општествена оправданост, истите се непропорционални во светло на целта која се сака да се постигне, односно во справувањето со кризата предизвикана од коронавирусот COVID-19.

7. По однос на Уредбата означена во точката 2, Судот утврди дека Владата на Република Северна Македонија на седницата одржана на 29 мај 2020 година донесе нова Уредба со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, бр.44-4750/1 од 29 мај 2020 година, објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 140/2020 од 29 мај 2020 година.

Во членот 4 на Уредбата е предвидено дека со денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила престанува да важи Уредбата со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2832/1 од 3 април 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија” број 90/2020 и 123/2020).

Во член 5 од од наведената уредба е утврдено дека оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во “Службен весник на Република Северна Македонија”.

Согласно наведените одредби, новата Уредба со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија влегува во сила на 29 мај 2020 година, кога е и објавена во “Службен весник на Република Северна Македонија”.

Според член 47 алинеја 1 од Деловникот, Уставниот суд ќе ја запре постапката ако во текот на постапката законот, другиот пропис или општ акт престанале да важат, а не наоѓа основи за оценување нивната уставност, односно уставност и законитост во време на важењето.

Оттука, јасно произлегува дека наведената уредба престанала да важи и истата е надвор од правниот поредок уште пред поведувањето на постапката, поради што Судот оцени дека согласно член 47 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија исполнети се условите за запирање на поведената постапка.

8. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1, 2 и 3 од оваа одлука.

9. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.

**(У.бр.217/2020 од 07.10.2020)**

## **I.2. РЕШЕНИЈА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА**

### **I.2.1. РЕШЕНИЈА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА НА ЗАКОНИ**

#### **21.**

##### **У.бр.15/2020**

**- Право на судска заштита на законитоста на одобрение за градење**

Со оспорениот член 65-а став 3 од Законот, произлегува дека во суштина, со запретените надомест на штета и изгубена добивка, како последици на евентуално изгубен судски спор, граѓаните се одвраќаат од уставното право на судска заштита на законитоста на одобрението за градење спротивно на член 50 став 2 од Уставот.

Во конкретниот случај, основано се постави прашањето дали со предвидување на казна и одговорност на подносителот на тужбеното барање доколку не успее во судскиот спор се повредува уставно гарантираното право на судска заштита, а со тоа и владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија” број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019), на седницата одржана на 18 ноември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 65 - а став 3 од Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр. 130/2009; 124/2010; 18/2011; 18/2011; 36/2011; 49/2011; 54/2011; 59/2011; 13/2012; 39/2012; 144/2012; 25/2013; 70/2013; 79/2013; 137/2013; 163/2013; 27/2014; 28/2014; 42/2014; 115/2014; 149/2014; 187/2014; 44/2015; 129/2015; 129/2015; 217/2015; 226/2015; 30/2016; 31/2016; 39/2016; 71/2016; 103/2016; 132/2016; 35/2018; 64/2018; 168/2018, и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.244/2019 и 18/2020).

2. Заедницата на сопственици на станбена зграда на булевар „Туристичка“ од Охрид, застапувана од Владо Алексиевски адвокат од Охрид, до Уставниот суд на Република Северна Македонија достави иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на член 65-а став 3 од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите на подносителот на иницијативата оспорениот член од Законот не бил во согласност со член 8 став 1 алинеите 1,3 и 6, член 24, член 30 и член 50 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија.

Ова од причини што од содржината и смислата на наведените уставни одредби произлегувало дека граѓаните имаат легитимно, уставно гарантирано право да ги заштитуваат своите уставни права и законски права и интереси пред надлежните судови, без никакви ограничувања, условувања и трпење на штетни последици. Во спротивно сите наведени темелни вредности, начела и гаранции не би имале смисла, вистинско значење и вредност Секој вид на ограничување на пристап до судот, секое попречување на правдата, особено ако тоа се прави со закон, е спротивно на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

Судската заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа, што ја гарантира Уставот во наведената одредба, се остварува преку управниот спор пред управниот суд и пред Вишиот управен суд.

Управниот спор не е вонредно правно средство, па управните акти што ги донесуваат државните органи не можат да станат правосилни додека не ја поминат судската контрола, ако е побавно.

рана судска заштита или додека не помине рокот за поднесување тужба во управен спор.

Гаранцијата за судска заштита, како што може да се заклучи од самата уставна одредба е апсолутна. Тоа значи дека судската заштита не може да се исклучи ниту да се ограничи, како во поглед на видот и содржината на поединечните акти така и во поглед на субјектите на кои тие се однесуваат. Оттаму, секоја норма, акт или дејствие коешто директно или имплицитно го условуваат, ограничуваат или на каков било друг начин го попречуваат слободното користење на судска заштита, односно пристапот до судот се противуставни.

Оспорената одредба од ставот 3 од членот 65-а од Законот, без никаков основ и овластување, спротивно на Уставот, пропишува обврска на тужителот, а право на инвеститорот за надомест на штета и изгубена добивка, ако тужителот не успеал во управниот спор.

Можноста за обраќање до судот со тужба во управен спор е уставно гарантирано право и граѓанинот-тужител не може да биде повикан на одговорност, ниту да трпи штетни последици, ако го искористил тоа уставно право, без оглед на резултатот на спорот.

Апсурдно е дејствие преземено во користењето на уставното право на судска заштита да се предвидува одговорност за надомест на штета. Тоа значи дека оспорената одредба од Законот, правото на инвеститорот на градење го става над едно од основните уставни права – право на судска заштита, што не смее да се допушти.

Ваквото постулирање на обврската за надомест на штета од страна на тужителот во управниот спор, апсолутно нема никаква основа ниту во теоријата, ниту во законодавната практика при уредување на институтот надоместок на штета, каде што е предвидено под кои услови може да се остварува тоа право (противправно или друго недопуштено дејствие, одговорност).

Од наведените причини подносителот смета дека со оспорената одредба во суштина се воведува имотна санкција (вид казна) за користењето на уставното право на судска заштита. Со тоа субјектите објективно се одвраќаат од покренување на управен спор, односно се попречува нивниот пристап до судот. Тоа претставува недозволен начин на ограничување на уставно право



на судска заштита и груба, тешка повреда на цитираните уставни темелни вредности и одредби.

Исто така, според подносителот оспорената законска одредба не е во согласност и со членот 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права, со кој, меѓу другото, се гарантира правото на пристап до судот, како и со практиката на Европскиот суд за човекови права во Стразбур во врска со примената на овој член од Конвенцијата. Имено според ставот на Судот, правото на пристап до судот мора да биде практично и ефективно. Значи за да биде ефективно, лицето мора да има чиста практична можност да го обжали актот кој ги повредува или засегнува неговите права.

Со оглед на тоа што Управниот суд не ги уважил аргументите на подносителот на иницијативата, инвеститорот осилен од оспорената одредба од Законот, им доставил писмено барање за надоместок на штета и изгубена добивка во износ од 200.000 евра.

Од изнесените причини, а имајќи го предвид значењето и тежината на повредата, со иницијативата се бара Уставниот суд да ја поништи оспорената одредба, а до донесување на конечната одлука, а согласно член 27 од Деловникот, Судот да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија преземени врз основа на оспорената законска одредба.

3. Судот на седницата утврди дека според членот 1 од Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр. 130/2009; 124/2010; 18/2011; 18/2011; 36/2011; 49/2011; 54/2011; 59/2011; 13/2012; 39/2012; 144/2012; 25/2013; 70/2013; 79/2013; 137/2013; 163/2013; 27/2014; 28/2014; 42/2014; 115/2014; 149/2014; 187/2014; 44/2015; 129/2015; 129/2015; 217/2015; 226/2015; 30/2016; 31/2016; 39/2016; 71/2016; 103/2016; 132/2016; 35/2018; 64/2018; 168/2018, и („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.244/2019 и 18/2020), со овој закон се уредуваат градењето, основните барања на градбата, потребната проектна документација за добивање на одобрение за градење, правата и обврските на учесниците во изградбата, начинот на употреба и одржување на градбата, како и други прашања од значење за градењето.

Во членот 56 од Законот е предвидено дека:

(1) Изведувањето на градби од членот 57 на овој закон може да започне со издавањето на одобрение за градење кое е правосилно во управната постапка.

(2) Градбите и деловите од градби изградени без одобрение за градење се бесправни градби. Деловите од градбата изградени спротивно на заверениот проект и одобрението за градење се основ за ништовност на одобрението за градење.

(3) Во случаите од ставот (2) на овој член надлежниот орган што го издал одобрението за градба донесува акт за ништовност на одобрението за градење, кој се доставува до органот надлежен за водење на јавната книга за запишување на правата на недвижностите и истиот е основ за бришење на сите прибележувања и предбележувања поврзани со недвижноста.

Во членот 62-а од Законот е предвидено дека:

(1) Надлежниот орган што го донел одобрението за градење е должен во рок од три дена од денот на донесувањето на одобрението за градење да ги извести непосредните соседи на градежната парцела за која се донесува одобрението, за издаденото одобрение за градење и дека во рок од 15 дена од денот на издавање на одобрението за градење можат да извршат увид во документацијата.

(2) Доколку непосредните соседи не извршат увид и/или не поднесат жалба против одобрението за градење во рок од 15 дена од денот на издавање на одобрението за градење, одобрението за градење станува правосилно.

(3) Органот надлежен за водење на јавната книга за запишување на правата на недвижностите е должен да достави податоци за непосредни соседи на градежната парцела за која се донесува одобрение за градење, како и пресметка за трошоците за запишување на објектот во јавните книги за недвижности, во електронска форма, по приемот на барање во електронска форма од надлежниот орган од членот 58 од овој закон.

(4) По исклучок од ставот (1) на овој член за издаденото одобрение за градење за градбите во технолошките индустриски развојни зони формирани од Владата на Република Северна Македонија и од правни лица, за градбите во слободните здравствени зони за градбите во индустриските и зелените зони, како и линиските инфраструктурни градби, не се известуваат непосредните соседи на градежната парцела за која се донесува одобрението.

4. Судот, исто така, утврди дека во членот 65-а од Законот за градење е предвидено дека:

(1) Инвеститорот може да започне со изградба на градбата врз основа на правосилно одобрение за градење.

(2) По исклучок од став (1) на овој член инвеститорот на сопствена одговорност и ризик може да започне со изградба и врз основа на конечно одобрение за градење.

3) Доколку одобрението за градење не е правосилно, поради тоа што жалителот започнал управен спор, а инвеститорот не започнал со изградба на градбата пред одобрението за градење да стане правосилно, инвеститорот има право да бара надомест на штета и надомест на изгубена добивка од жалителот доколку тужбеното барање и/или жалбеното барање од надлежните судови се одбиени како неосновани и/или недопуштени (оспорен став).

5. Според член 8 став 1 алинеи 1, 3, и 6 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеештето на правото и правната заштита на сопственост се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 24 од Уставот, секој граѓанин има право да поднесува претставки до државните органи и други јавни служби и на нив да добие одговор. Граѓанинот не може да биде повикан на одговорност, ниту да трпи штетни последици за ставовите изнесени во претставките, освен ако со нив не сторил кривично дело.

Според член 30 став 1 од Уставот, се гарантира правото на сопственост и правото на наследување. Сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата (став 2). Никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон (став 4). Во случај на експропријација на сопственоста или во случај на ограничување на сопственоста се гарантира праведен надомест кој не може да биде понизок од пазарната вредност.

Со член 50 став 1 од Уставот, е предвидено дека секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија, во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.

Со ставот 2 од членот 50 од Уставот, се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.

Според членот 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

6. Тргувајќи од наведените уставни одредби на кои се повикува подносителот на иницијативата, содржината на одделни одредби од Законот за градење како и оспорената одредба наспрема наводите во иницијативата, Судот смета дека истите се основани.

Ова од причина што според ставот 1 на членот 65-а од Законот, неспорно е утврдено дека инвеститорот може да започне со изградба на градбата врз основа на правосилно одобрение за градење.

Според членот 62-а став 2 од Законот, доколку непосредните соседи не извршат увид и/или не поднесат жалба против одобрението за градење во рок од 15 дена од денот на издавање на одобрението за градење, одобрението за градење станува правосилно.

Во случај кога против одобрението за градење е поведен судски спор, одобрението за градење станува правосилно по завршување на постапката пред судот.

Според ставот 3 на членот 65-а од Законот, доколку одобрението за градење не е правосилно, поради тоа што жалителот започнал управен спор, а инвеститорот не започнал со изградба на градбата пред одобрението за градење да стане правосилно, инвеститорот има право да бара надомест на штета и надомест на изгубена добивка од жалителот доколку тужбеното барање и/или жалбеното барање од надлежните судови се одбиени како неосновани и/или недопуштени.

Од наведеното произлегува дека граѓаните имаат легитимно уставно право да ги заштитуваат своите права и интереси пред надлежните судови, без никакви ограничувања. Судската заштита на законитоста на поединечните акти на органите на државната управа што ја гарантира Уставот, се остварува преку управен спор пред Управен суд и Вишиот управен суд. Според Судот, решението за градење издадено согласно Законот за градење неспорно претставува поединечен акт на државната управа и други институции што вршат јавни овластувања, како што упатува Уставот,

од каде произлегува дека Уставот ја гарантира судската заштита на законитоста на овој вид поединечен акт.

Со оспорениот член 65 - а став 3 од Законот, произлегува дека во суштина, со запретените надомест на штета и изгубена добивка, како последици на евентуално изгубен судски спор, граѓаните се одвраќаат од уставното право на судска заштита на законитоста на одобрението за градење спротивно на член 50 став 2 од Уставот. При тоа треба да се има во вид дека постапката ја водат судовите, а граѓаните не се виновни за должината на постапката.

Оттука, во конкретниот случај, основано се поставува прашањето дали со предвидување на казна и одговорност на подносителот на тужбеното барање доколку не успее во судскиот спор се повредува уставно гарантираното право на судска заштита, а со тоа и владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

7. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе со мнозинство во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Елена Гошева, Насер Ајдари, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. (У.бр.15/2020 од 06.11.2020)

## 22.

### У.бр.29/2020

#### - Мирување на постапка

Оспорените член 247 став 2 и член 254 став 2 од Законот за семејството, упатуваат на примена на одредби од Законот за парничната постапка коишто не постојат во правниот поредок, што доведува до правна несигурност, нејаснотии и забуна во практикувањето на правото на субјектите кои се засегнати со конкретната правна проблематика.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019 и 256/2020), на седницата одржана на 3 декември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 247 став 2 и член 254 став 2 од Законот за семејството („Службен весник на Република Македонија“ број 80/1992, 9/1996, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/2010, 156/2010, 39/2012, 44/2012, 38/2014, 115/2014, 104/2015 и 150/2015).

2. Адвокатот Александар Ристески од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на одредбите од Законот означени во точката 1 на ова решение.

Според подносителот на иницијативата, оспорените законски одредби биле во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, односно со принципот на владеењето на правото.

Ова од причина што оспорените законски одредби упатувале на непостоечки правни одредби од Законот за парничната постапка, што доведувало до правна несигурност, нејасноти и забуна во практикувањето на правото од страна на субјектите кои биле засегнати со конкретната правна проблематика.

Во иницијативата се цитира содржината на двете оспорени законски одредби, според кои за недоаѓање на странките на наредните рочишта ќе се применат одредбите на Законот за парничната постапка за мирување на постапката.

Понатаму, се наведува дека во Законот за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015) не постоел, односно ниту една одредба не предвидувала и не го уредувала правниот (поточно процесно-правниот) институт „мирување на постапката“.

Правниот институт „мирување на постапката“ постоел во 1992 година, односно во моментот на донесувањето на изворниот

текст на Законот за семејството, врз основа на Законот за процесната постапка („Службен лист на СФРЈ“ број 4/1977, 36/1977, 36/1980, 69/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990 и 35/1991, којшто согласно со членот 5 од Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија се применувал како републички закон („Службен весник на Република Македонија“ бр.52/1991).

Исто така, во Законот за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ број 33/1998 и 44/2002) постоел, односно бил уреден правниот институт „мирување на постапката“. Од ден 29.12.2005 година, односно од денот на престанокот на важењето на Законот за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ број 33/1998 и 44/2002) и почетокот на важењето на Законот за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015), во македонскиот правен поредок не постоел правниот институт „мирување на постапката“.

Поради наведеното, се предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорените законски одредби и истите да ги укине како спротивни на член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Бидејќи оспорените одредби од Законот за семејството биле едни од најчесто користените процесни одредби пред македонските граѓански судови, се предлага Уставниот суд да издаде временна мерка и да ја запре нивната примена се до завршување на постапката пред Уставниот суд по повод оваа иницијатива.

3. Судот на седницата утврди дека според член 247 став 2 од Законот за семејството, за недоаѓање на наредните рочишта ќе се применат одредбите за мирување на постапката согласно со Законот за парничната постапка.

Според член 254 став 2 од истиот закон, за недоаѓање на странките на наредните рочишта ќе се применуваат одредбите од Законот за парничната постапка за мирување на постапката.

4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а

сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Со Законот за семејството („Службен весник на Република Македонија” број 80/1992, 9/1996, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/2010, 156/2010, 39/2012, 44/2012, 38/2014, 115/2014, 104/2015 и 150/2015), се уредуваат: бракот и семејството, односите во бракот и семејството, одредени облици на посебна заштита на семејството, семејното насилство, посвојувањето, старателството, издржувањето, како и постапката пред судот во брачните и семејните спорови и постапката за изрекување на привремена мерка за заштита од семејно насилство.

Во ОСМИОТ ДЕЛ од Законот, кој носи наслов: СУДСКИ ПОСТАПКИ, во делот I. ЗАЕДНИЧКИ ОДРЕДБИ, во членот 222 е пропишано:

„Во постапките во кои судот одлучува во брачните, семејните и други спорови од овој закон како и за насилството во бракот и семејството се применуваат одредбите на Законот за парничната постапка и Законот за извршување, ако со овој закон не е поинаку определено.“

Во делот II. ПОСТАПКА ВО БРАЧНИ СПОРОВИ, се систематизирани оспорените членови 247 и 254 од Законот.

Според членот 247:

„Во поканата за рочиште за главна расправа ќе се наведе дека за тужителот ќе настанат последици од член 254 на овој закон ако не дојде на првото рочиште за главна расправа.

За недоаѓање на наредните рочишта ќе се применат одредбите за мирување на постапката согласно со Законот за парничната постапка.“

Според членот 254:

„Ако тужителот, односно неговиот полномошник не дојде на првото рочиште за главната расправа, ќе се смета дека тужбата за развод на брак е повлечена.

За недоаѓање на странките на наредните рочишта ќе се применуваат одредбите од Законот за парничната постапка за мирување на постапката.“



Од анализата на наведените законски одредби произлегува дека законодавецот, во Законот за семејството, при пропишувањето на постапките во брачните спорови, упатил да се применуваат одредбите од Законот за парнична постапка и Законот за извршување, ако со овој закон не е поинаку определено. Во таа смисла, пропишал дека за недоаѓање на странките на наредните рочишта (по првото рочиште за главна расправа), ќе се применуваат одредбите од Законот за парничната постапка за мирување на постапката.

Меѓутоа, од анализата на одредбите на Законот за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ број 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015), којшто е во важност во време на поднесување на иницијативата, произлегува дека во овој закон нема одредби со кои се уредува мирување на постапката.

Институтот „мирување на постапката“ постоел во 1992 година, кога бил донесен основниот текст на Законот за семејството, и тој институт бил уреден со Законот за процесната постапка („Службен лист на СФРЈ“ бр. 4/1977, 36/1977, 36/1980, 69/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990 и 35/1991), којшто согласно членот 5 од Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија („Службен весник“ бр. 52/1991), се применуваше како републички закон. Понатаму, институтот „мирување на постапката“ продолжил да постои и со Законот за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.33/1998 и 44/2002), со чие донесување престанал да важи Закон за процесната постапка.

Но, сега важечкиот Закон за парничната постапка, кој започнал да се применува од 29.12.2005 година, од кога престанал да важи Законот за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ број 33/98 и 44/2002), нема одредби за мирување на постапката.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека оспорените одредби од Законот за семејството, во делот на постапките во брачните спорови, упатуваат на примена на одредби од Законот за парничната постапка коишто не постојат во правниот поредок.

Владеенето на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија, утврдена во

член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, подразбира дека во правниот поредок треба да егзистираат само јасни, прецизни и недвосмислени норми. Во случај кога тие во себе содржат некакво повикување, упатување на друга норма, таа неминовно мора да е дел од правниот поредок за да таквото уредување претставува една логична, правно-функционална целина.

Тоа не е случај со оспорените член 247 став 2 и член 254 став 2 од Законот за семејството, затоа што истите упатуваат на примена на одредби од Законот за парничната постапка коишто не постојат во правниот поредок, што доведува до правна несигурност, нејаснотии и забуна во практикувањето на правото на субјектите кои се засегнати со конкретната правна проблематика.

Во таа смисла и Владата на Република Северна Македонија, во своето мислење доставено до Уставниот суд по однос на наводите од иницијативата (акт бр. 44.6-2629/1 од 14 април 2020 година), укажува дека разгледувајќи ги правните аргументи истакнати во иницијативата, во следните измени на Законот за семејство ќе предложи да се изврши усогласување на посебната парнична постапка во брачните спорови со Законот за парничната постапка.

Тргувајќи од наведеното, според Судот, основано може да се постави прашањето за согласноста на член 247 став 2 и член 254 став 2 од Законот за семејството со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

5. Во однос на барањето во иницијативата, Уставниот суд да издаде временна мерка и да ја запре примената на оспорените законски одредби до донесување на конечна одлука, Судот оцени дека не се исполнети условите од членот 27 од Деловникот на Уставниот суд, за прифаќање на ваквото барање.

6. Имајќи го предвид наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.29/2020 од 03.12.2020)**

## 23.

### У.бр.13/2020

**- Овластувања на Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги**

Овластувањето на Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги со подзаконски акт да ги пропише постапката за прекршочна и кривична одговорност, како и постапката за регистрацијата на законски застапник на радиодифузер од друга држава, ги надминува законските рамки во кои може да се определат овластувања на Советот, односно со таквото овластување на Советот му се дава улога на законодавец, што уставно не е дозволено и води кон поврета на начелото на владеењето на правото. Поради тоа, основано се постави прашањето за согласноста на оспорените член 143 ставови 3 и 4 од Законот со член 8 став 1 алинеја 3 и со член 55 став 2 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019 и 256/2020), на седницата одржана на 3 декември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 143 ставови 3 и 4 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016, 132/

2017, 168/2018, 247/2018, 27/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.154/2019 и 42/2020).

2. СЕ ЗАПИРА извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорените законски одредби означени во точката 1 на ова решение.

3. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. А1 Македонија ДООЕЛ Скопје, Македонски телеком АД Скопје, ТРД РОБИ ДООЕЛ Штип, Неотел ДОО Скопје, Тотал ТВ д.о.о Скопје, Стопанската интересна заедница на оператори на кабелска мрежа, СИЗ МК-НЕТ Скопје и ТРД Кабел НЕТ ДОО Струмица, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа иницијатива за оценување на уставноста на одредбите од Законот означени во точката 1 на ова решение.

Според подносителите на иницијативата, оспорените одредби биле во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3, член 9, член 14 став 1 и член 55 ставови 1 и 2 од Уставот, поради што се бара од Уставниот суд да поведе постапка за оценување на нивната уставност и истите да ги поништи како спротивни на Уставот.

Исто така, со иницијативата се предлага, врз основа на членот 27 од Деловникот на Уставниот суд, Судот да издаде времена мерка заради запирање од извршување на сите поединечни акти и дејствија донесени односно преземени врз основа на член 143 ставови 3 и 4 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (ЗААВМУ), до донесување на конечна одлука на Уставниот суд.

Во образложението на иницијативата најпрво се дава приказ на членот 143 ставови 3 и 4 од Законот (истиот е внесен во Законот и станува негов составен дел со член 35 од Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр.248/2018 од 31 декември 2018 година), како и хронологија на членот 46 од истиот закон, со кој е одложената примена на ставовите 3 и 4 на овој член. Имено, со членот 46 се одлага примената на член 143 ставови 3 и 4 од Законот за операторите кои реемитуваат програмски сервиси на домашни радиодифузери се до денот на примената на правилата утврдени од страна на Сове-

тот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, согласно член 36 од овој закон со којшто се врши измена на членот 143 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ број 184/13, 13/14, 44/14, 101/14, 132/14, 142/16 и 132/17).

Потоа членот 46 се менува и добива нова содржина со која исто така се одлага примената на истите одредби за операторите кои реемитуваат програмски сервиси на домашни и странски радиодифузери (Закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги - „Службен весник на Република Македонија“ бр.27/2019 од 5 февруари 2019 година), се до денот на донесувањето на правилата определени со членот 35 ставови (3) и (4) со којшто се врши измена на членот 143 од Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ број 248/18), односно во рок од 60 дена од изборот на Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, согласно со Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ број 248/18).

Со најновите измени на членот 46 извршени со Законот за изменување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020 од 16 февруари 2020 година), одложената примена на одредбите за операторите кои реемитуваат програмски сервиси на домашни и странски радиодифузери прекинува.

Според наводите во иницијативата, одредбите од ставовите 3 и 4 на членот 143 од ЗАВМУ биле дискриминаторски и не биле во согласност со Уставот. Имено, законодавецот предвидувал двоен режим со што создавал нееднаква положба на субјектите на пазарот на аудиовизуелни медиумски услуги во Републиката. Двојниот режим и нееднаквата положба можеле да се утврдат од два аспекти.

Првиот аспект бил дека операторите кои планираат да реемитуваат програмски сервиси на странски радиодифузери, мораат да поднесат пријава во Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Со пријавата операторот е должен да достави и изјави од одговорното лице на операторот како и посебна изјава и од одговорното лице на странскиот радиодифузер

со кои истите биле задолжени под целосна морална, материјална и кривична одговорност да потврдат дека за реемитување на програмските сервиси се уредени ТВ правата за странскиот радиодифузер кој планира да го реемитува целиот свој програмски сервис за територијата на Република Северна Македонија.

Се напоменува дека ваква обврска – изјава под целосна морална, материјална и кривична одговорност со која се потврдува дека за реемитување на програмските сервиси ги имаат уредено ТВ правата не била предвидена со ЗАВМУ за домашниот радиодифузер кој планира да го емитува целиот програмски сервис за територијата на Република Северна Македонија.

Со ваквата законска поставеност на обврските, домашните радиодифузери биле ставени во поповолна положба на пазарот на аудиовизуелни медиумски услуги во Републиката во однос на странските радиодифузери, што создавало нееднакви пазарни услови на еднакво поставени субјекти на пазарот по однос на условите под кои истите може да учествуваат на овој пазар.

Вториот аспект на нееднаква положба на пазарот се однесувал на тоа дека ваквата законска одредба создавала двоен режим на регулација за операторот спрема радиодифузерите бидејќи предвидувал обврска за добивање на изјава за уредени ТВ права само од одговорно лице на странскиот радиодифузер додека законот не предвидувал обврска да се бара ваква изјава при реемитување на домашни радиодифузери.

Се поставувало прашање: зошто ваква обврска законодавецот не предвидел за домашните радиодифузери кои емитуваат авторски дела - (домашни или странски).

Ова во најмала рака било чудно, од причина што операторите вршат реемитување на програмски сервиси и на домашните и на странските радиодифузери под еднакви услови. Притоа, ЗАВМУ забранувал операторите кои вршат реемитување да вршат било каква интервенција во програмата/содржината која ја добиваат од радиодифузерите кои вршат емитување. Тука било многу битно да се нагласи дека согласно Законот за авторски и сродни права единствено радиодифузерите имале обврска да ги регулираат авторските права и други сродни права за содржините кои ги емитуваат, додека операторите и радиодифузерите склучувале договор со кој се регулираат само правата за реемитување, при што стандарден дел од овие договори била гаранцијата од

радиодифузерот дека ги има регулирано авторските и други сродни права за територијата на која се врши реемитувањето.

Оттука, воведувањето на обврската на давање и собирање на изјавите согласно член 143 став 3 од ЗААВМУ само за реемитување на странски радиодифузери излегувала надвор од принципите и концептот на целиот закон и претставувало пазарна бариера која не овозможувала збогатување на медиумските содржини на пазарот и директно доведувала до нееднаква положба на учесниците на пазарот на аудиовизуелни содржини.

Од тие причини, подносителите на иницијативата сметаат дека оваа одредба била во спротивност со член 55 став 2 од Уставот.

Од друга страна, со член 143 став 4 од ЗААВМУ се предвидувало дека во случај на реемитување на било кој дел од програмскиот сервис на странски радиодифузер за кој програмски сервис тој радиодифузер немал регулирано права за територијата на Република Северна Македонија, целата морална, материјална и кривична одговорност паѓала на операторот кој го реемитува тој програмски сервис и на радиодифузерот, а постапката за утврдување на одговорноста за сторената повреда или прекршување, како и начинот на регистрација на законски застапник на радиодифузер од друга држава ја пропишувал Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги со подзаконски акт.

Легитимно се поставувало прашањето како било можно во Закон да се предвидува кривична, па и било каква одговорност за реемитување содржина, применлива како за одговорното лице на операторот така и за самиот оператор, доколку за таа содржина друго лице, односно странскиот радиодифузер ги немал уредено авторските права да ја прикажува/емитира содржината. Со ваква одредба законодавецот предвидел кривична и материјална одговорност на лице за евентуално кривично дело кое било сторено од трето лице т.е. од страна на радиодифузерот, врз кое операторот немал никаква контрола, имајќи во предвид дека операторот кој врши реемитување нема ниту право на уредувачка политика ниту право (напротив, има забрана) да врши било какви интервенции во реемитувањето на програмската содржина.

Пропишувањето на одговорност за туѓи дејствија било преседан кој не постоел во ниту една друга област или закон, како во рамки на Република Северна Македонија, така и во ЕУ.

За подобро разбирање на позицијата на радиодифузерите и операторите согласно ЗААВМУ и нивниот различен правен режим и одговорности, во иницијативата се упатува на дефинициите на поимите – Давател на аудио и аудиовизуелна услуга, Програмски сервис, Радиодифузер и Реемитување (член 3 точки 6, 12, 17 и 18 од ЗААВМУ).

Подносителите на иницијативата сметаат дека од тие законски дефиниции јасно може да се утврди дека оператор кој врши реемитување на програмски сервиси не можел да биде кривично и материјално одговорен за пропусти или намерни дејствија на радиодифузер по однос на необезбедени авторски и други сродни права, кој единствено можел да биде одговорен за емитување во јавноста на програмски содржини без уредени авторски и сродни права.

Дополнително, со ставот 4 од членот 143 од ЗААВМУ се предвидувала кривична одговорност, при што постапката за утврдување на одговорноста за сторена повреда или прекршување, како и начинот на регистрација на законски застапник на радиодифузер од друга држава (???) ја пропишувал Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни и медиумски услуги со подзаконски акт. Се поставувало прашањето како било можно Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни и медиумски услуги да предвиди со подзаконски акт постапка за утврдување на кривична одговорност (па и прекршочна одговорност) за одговорните лица на операторите кои вршат реемитување?

Според подносителите на иницијативата, од претходно наведените аргументи произлегувало дека одредбата од ставот 4 на членот 143 од ЗААВМУ била спротивна на темелната вредност – владеење на правото утврдена со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како и на член 9 (ставови 1 и 2) од Уставот.

Истовремено, се потенцира дека согласно член 14 став 1 од Уставот, никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна.

Во образложението на предлогот за издавање на времена мерка се наведува дека согласно последната измена на членот 46 од Законот извршена со Законот за изменување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020 од 16 февруари 2020



година), сметано од 16.02.2020 година започнува примената на член 143 ставови 3 и 4 од Законот.

Според подносителите на иницијативата, бараната временна мерка била неопходна, затоа што доколку се применуваат наведените одредби ќе настанеле несогледиви односно тешко отстранливи последици како за одговорните лица на операторите кои реемитуваат програма, така и за самите домашни оператори кои ќе бидат доведени во ситуација да одговараат како кривично, така и да надоместуваат штета, без при тоа да имаат било каква контрола или придонес при евентуалното противзаконито прикажување/реемитување на програма за која радиодифузерот, поради сопствен пропуст или намера не обезбедил/не ги регулирал авторските права за територијата на Република Северна Македонија. Вака дефинираната можност за кривична одговорност на едно лице, за туѓи дејствија или несторувања преземени од трето лице претставувал правен преседан кој во целост го прекршувал владеењето на правото како темелна вредност на Уставот и можело да предизвика големи последици по угледот на државата но и по индивидуалните права и слободата на одговорните лица на операторите.

Како последица на наведеното можело да се очекува дека операторите ќе преземат мерки за драстично редуцирање или целосно прекинување на услугите на реемитување на програмски содржини што ќе доведе до настанување на ситуација на целосно нарушување на пазарот на аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и неможност на крајните корисници т.е. на граѓаните да ги следат програмските сервиси преку операторите кои обезбедуваат кабелско, терестријално и сателитско реемитување на комерцијална основа.

Од друга страна, можноста на операторите да реемитуваат странска програма значително ќе се отежнела бидејќи со новопоставените услови за давање/добивање на изјава од одговорните лица на операторот и на странскиот радиодифузер под целосна морална, материјална и кривична одговорност со кои се потврдува дека за реемитување на програмските сервиси ги има уредено ТВ правата за странскиот радиодифузер ќе настанело рапидно и драматично намалување на изборот на странски програмски содржини бидејќи ниту домашните оператори ниту странските субјекти чии канали се реемитуваат ќе сакале да ја продол-

жат соработката под вака сериозно променети околности кои не давале можност за правна сигурност.

Затоа, доколку не се донесе времената мерка, можело да се случи сите оператори кои реемитуваат странска програма да престанат да ја реемитуваат истата и на тој начин ќе настанеле ненадоместливи штетни последици како за граѓаните/корисници на услугите/гледачите на овие оператори кои реемитуваат странска програма, така и за операторите кои реемитуваат странска програма, бидејќи истите ќе можело да бидат тужени и да бидат побарувани огромни штетни побарувања, но и од нив да се бара кривична одговорност, што основано ќе го довело во прашање нивното натамошно егзистирање на пазарот.

Дополнително, губењето на разновидноста и квалитетот на програмските содржини кои се нудат од операторите за реемитување на комерцијална основа ќе довело до губење на интересот на крајните корисници за користење на овие услуги, со што во релативно кус период ќе довело до неможност на операторите да го финансираат обезбедувањето на овие услуги и целосен престанок на нивно обезбедување што драматично ќе го изменело начинот на пристап до медиумски содржини и голем пораст на сивата економија со раст на нерегистрирани субјекти кои ќе обезбедуваат вакви содржини на незаконски начин и без плаќање на било какви надоместоци како кон радиодифузерите од кои содржините ќе бидат превземани без нивно знаење така и кон државата.

Ваквите последици, штом еднаш настанат, биле тешко отстранливи од причина што доколку престанат со работа операторите кои реемитуваат странски програми, можело да дојде до целосна блокада на информативниот и медиумски систем во Република Северна Македонија во многу краток временски период.

5. Судот на седницата и на подготвителната седница по овој предмет (одржана на 17 септември 2020 година) утврди дека член 143 ставови 3 и 4 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, гласат:

„(3) Со поднесување на пријавата во Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги одговорното лице на операторот и одговорното лице на радиодифузерот доставува и изјава под целосна морална, материјална и кривична одговорност со која потврдува дека за реемитување на програмските сервиси ги има уредено ТВ правата за

странскиот радиодифузер кој планира да го реемитува на целиот свој програмски сервис за територијата на Република Македонија.

(4) Во случај на реемитување на било кој дел од програмскиот сервис на радиодифузер од друга држава, за кој програмски сервис тој радиодифузер нема регулирани права за територијата на Република Македонија, целата морална, материјална и кривична одговорност паѓа на операторот кој го реемитува тој програмски сервис и на радиодифузерот, а постапката за утврдување на одговорноста за сторената повреда или прекршување, како и начинот на регистрација на законски застапник на радиодифузер од друга држава ја пропишува Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги со подзаконски акт.“

6. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото, е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно член 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 14 став 1 од Уставот, никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Во согласност со член 55 ставови 1 и 2 од Уставот, се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото. Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот. Републиката презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот.

Со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги се уредуваат правата, обврските и одговорноста на радиодифузериите, давателите на аудиовизуелните медиумски услуги по барање и операторите на јавни електронски комуникациски мрежи кои ги емитуваат или реемитуваат програмските сервиси на радиодифузериите (член 1).

Во членот 3 од Законот е определено значењето на одделни изрази, во смисла на во овој закон, и тоа:

„6. Давател на аудио или аудиовизуелна медиумска услуга е физичко или правно лице кое врши дејност на обезбедување на аудио или аудиовизуелна медиумска услуга и има уредничка одговорност за изборот на аудио или аудиовизуелната содржина и го определува начинот на кои тие се организирани. Давател на аудио или аудиовизуелна медиумска услуга, во смисла на овој закон, е радиодифузер или давател на аудиовизуелна медиумска услуга по барање. Лице кое врши само пренос, односно дистрибуција на аудио и/или аудиовизуелни програми за кои уредничката одговорност ја имаат трети лица, не се смета за давател на аудио или аудиовизуелна медиумска услуга;“

„13. Програма од сопствено производство е радио или телевизиска програма создадена по иницијатива и во организација на самиот радиодифузер. Како програма од сопствено производство се смета и програмата што се создава по нарачка на радиодифузерот (нарачана продукција), како и програмата произведена во копродукција. Во програма од сопствено производство не се смета рекламирањето, телешопингот и другите платени огласи;“

„17. Радиодифузер е давател на аудио или аудиовизуелни медиумски услуги за радио или телевизиско емитување;

18. Реемитување на програмски сервиси е јавна електронска комуникациска услуга која ја обезбедува оператор на јавна електронска комуникациска мрежа и претставува примање и истовремено пренесување на радио или телевизиски програмски сервиси во целост и без каква било модификација во нивната програмска содржина, што радиодифузерите ги емитуваат за прием од страна на јавноста;“

Според член 28 од Законот, програмскиот надзор (мониторинг) се врши на програмите на радиодифузерите и давателите на аудиовизуелни медиумски услуги по барање, како и на програмските пакети кои ги реемитуваат операторите на јавни електронски комуникациски мрежи од аспект на почитувањето на одредбите од овој закон, дозволите, издадените потврди за регистрација, подзаконските акти и другите акти донесени од Агенцијата (став 1).

Програмскиот надзор од ставот (1) на овој член го вршат вработени од организационата единица која за таа цел е формирана во стручната служба на Агенцијата. За секој извршен програмски надзор се составува писмен извештај кој се доставува до директорот на Агенцијата во рок од три дена од денот на извршениот програмски надзор.(став 2)

Според член 23 став 1 од Законот, доколку се констатира непочитување, повреда или прекршување на одредбите од овој закон и подзаконските акти донесени врз основа на истиот, како и на условите и обврските утврдени со дозволата и другите акти на Агенцијата, против издавач на медиум, давателот на аудиовизуелни услуги по барање или операторот на јавни електронски комуникациски мрежи кои врши реемитување на програмски сервиси, Советот на Агенцијата може да ги преземе следниве мерки:

- јавна опомена,
- ќе поведе прекршочна постапка во случај кога и покрај изречената јавната опомена не го прекине прекршувањето и продолжува со вршење на истата повреда за која е опоменат, во рок утврден од страна на Советот на Агенцијата, согласно одредбите од овој закон,
- одземање на дозволата или
- ќе спроведе постапка за бришење од регистарот на даватели на аудиовизуелни медиумски услуги или од регистарот на радиодифузери, согласно одредбите од овој закон.

Согласно членот 44 од Законот, се гарантира слободата на прием и реемитување на аудио или аудиовизуелните медиумски услуги од државите членки на Европската Унија и другите европски држави потписнички на Европската конвенција за преку-гранична телевизија на Советот на Европа на територијата на Република Македонија.

Според член 61 од Законот, радиодифузерите при вршењето на дејноста треба да ги почитуваат следниве начела:

- негување и развој на хуманите и моралните вредности на човекот и заштита на приватноста и достоинството на личноста, - еднаквост на слободите и правата независно од полот, расата, националното, етничкото и социјалното потекло, политичкото и верското убедување, имотната и општествената положба на човекот и граѓанинот,
- поттикнување на духот на толеранцијата, заемното почитување и разбирање меѓу индивидуите од различно етничко и културно потекло,
- заштита на идентитетот на жртвите на насилство,
- почитување на пресумпција на невиност,
- поттикнување на меѓународно разбирање и соработка, чувство на јавноста за правичност и за одбрана на демократските слободи,
- отвореност на програмите за изразување на различните култури што се составен дел на општеството,
- зачувување и негување на националниот идентитет, јазичната култура и домашното творештво,

- објективно и непристрасно прикажување на настаните со еднаков третман на различните гледишта и мислења и овозможување на слободно оформување на мислењето на публиката за одделни настани и прашања,

- почитување на авторското право и сродните права,
- почитување на тајноста на изворот на информацијата,
- гарантирање на правото на одговор и исправка и
- самостојност, независност и одговорност на уредниците, новинарите и другите автори при создавањето на програмите и креирањето на уредувачката политика.

Членот 141 од Законот носи наслов: Реемитување на програмски сервиси. Според овој член:

(1) Операторот на јавна електронска комуникациска мрежа пред да започне со реемитување на програмски сервиси во Агенцијата доставува пријава за негово евидентирање во регистарот на оператори кои реемитуваат програмски пакети и регистрација на програмските сервиси кои ќе ги реемитува како целина во вид на програмски пакет.

(2) Пријавата од ставот (1) на овој член особено содржи:

- фирма и седиште, односно назив и адреса на операторот,
- име и презиме на одговорното лице на операторот,
- програмскиот пакет, односно листа на програмски сервиси од радиодифузери кои операторот планира да ги реемитува,
- начин на кој операторот ќе го обезбедува програмскиот пакет,
- подрачје на кое операторот ќе го обезбедува програмскиот пакет (сервисна зона) и
- датум на започнување со обезбедување на програмскиот пакет.

(3) Агенцијата со подзаконски акт ќе ги пропише содржината и формата на пријавата и потврдата за регистрација. Образецот на пријавата се објавува на веб страницата на Агенцијата.

(4) Со пријавата одговорното лице на операторот доставува и изјава со која потврдува под целосна кривична и материјална одговорност дека за реемитување на програмските сервиси од ставот (2) на овој член има уредено авторски и сродни права, согласно со Законот за авторските права и сродните права.

.....

(13) Доколку Агенцијата врз основа на извршен програмски надзор согласно со овој закон утврди дека оператор реемитува програмски сервис кој не е регистриран согласно со овој член, Агенцијата во рок од седум дена од извршениот програмски надзор ќе донесе решение со кое ќе му наложи на операторот веднаш да го исклучи реемитувањето на програмскиот сервис. За донесеното решение Агенцијата ја известу-

ва Агенцијата за електронски комуникации и имателот на авторските и сродните права. Решението за исклучување на програмскиот сервис со детално образложение, се објавува на веб страницата на Агенцијата во рок од три дена од денот на неговото донесување.

.....

Членот 143 од Законот носи наслов: Обврски на оператор кој реемитува програмски сервиси. Според овој член:

(1) Оператор може да ги реемитува програмските сервиси на домашни радиодифузери само во сервисната зона за која радиодифузери ја имаат добиено дозволата за обезбедување на телевизиско или радио емитување и врз основа на регулирани авторски права и сродни права, согласно со Законот за авторските права и сродните права.

(2) Оператор може да реемитува програмски сервиси на радиодифузери од други држави согласно со членот 44 од овој закон и врз основа на регулирани авторски права и сродни права, согласно Законот за авторските права и сродните права.

(3) Со поднесување на пријавата во Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги одговорното лице на операторот и одговорното лице на радиодифузерот доставува и изјава под целосна морална, материјална и кривична одговорност со која потврдува дека за реемитување на програмските сервиси ги има уредено ТВ правата за странскиот радиодифузер кој планира да го реемитува на целиот свој програмски сервис за територијата на Република Македонија.

(4) Во случај на реемитување на било кој дел од програмскиот сервис на радиодифузер од друга држава, за кој програмски сервис тој радиодифузер нема регулирани права за територијата на Република Македонија, целата морална, материјална и кривична одговорност паѓа на операторот кој го реемитува тој програмски сервис и на радиодифузерот, а постапката за утврдување на одговорноста за сторената повреда или прекршување, како и начинот на регистрација на законски застапник на радиодифузер од друга држава ја пропишува Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги со подзаконски акт.

(5) Оператор кој реемитува програмски сервиси треба да обезбеди програмскиот пакет задолжително и бесплатно да ги содржи програмските сервиси на јавниот радиодифузен сервис.

(6) Операторот кој реемитува програмски сервиси е должен во претплатничките договори што ги склучува со своите претплатници да го наведе програмскиот пакет, односно листата на програмските сервиси кои ги реемитува во моментот, а за кои е издадена потврдата за регистрација од страна на Агенцијата.

(7) Операторот кој реемитува програмски сервиси е должен листата на програмските сервиси кои ги реемитува, а за кои е издадена

потврдата за регистрација од страна на Агенцијата, тековно да ја ажурира на својата интернет страница.

(8) Операторот кој реемитува програмски сервиси е должен да води посебно сметководство за активностите поврзани со реемитувањето на програмските сервиси.“

Според член 148 став 1 точки 25 и 27 од Законот, глоба во износ од 5.000 до 10.000 евра во денарска проттиввредност ќе му се изрече за прекршок на правното лице, ако: реемитува програмски сервиси спротивно на членот 141 од овој закон (точка 25) и ако не ги почитува обврските од членот 143 од овој закон (точка 27).

Според ставот 3 на истиот член, прекршочната одговорност за сторениот прекршок по став (1) точка 27) на овој член не ја исклучува и кривичната одговорност утврдена со Кривичниот законик.

Од анализата на наведените и другите одредби од Законот произлегува дека законодавецот пропишал правила за емитување и реемитување на програмски сервис, кои се однесуваат и на радиодифузерите и на операторите.

Во однос на наводите во иницијативата со кои се оспорува уставноста на член 143 ставови 3 и 4 од Законот, Судот го имаше предвид следното:

Според членот 141 од Законот, операторот на јавна електронска комуникациска мрежа пред да започне со реемитување на програмски сервиси во Агенцијата, доставува пријава за негово евидентирање во регистарот на оператори кои реемитуваат програмски пакети и регистрација на програмските сервиси кои ќе ги реемитува како целина во вид на програмски пакет. Со пријавата одговорното лице на операторот доставува и изјава со која потврдува под целосна кривична и материјална одговорност дека за реемитување на програмските сервиси има уредено авторски и сродни права, согласно со Законот за авторските права и сродните права.

Според новата содржина на членот 143 од Законот (членот ја добива оваа содржина со членот 35 од Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр.248/2018 од 31 декември 2018 година), со поднесување на пријавата во Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски



услуги одговорното лице на операторот и одговорното лице на радиодифузерот доставува и изјава под целосна морална, материјална и кривична одговорност со која потврдува дека за реемитување на програмските сервиси ги има уредено ТВ правата за странскиот радиодифузер кој планира да го реемитува на целиот свој програмски сервис за територијата на Република Македонија (став 3). Во случај на реемитување на било кој дел од програмскиот сервис на радиодифузер од друга држава, за кој програмски сервис тој радиодифузер нема регулирани права за територијата на Република Македонија, целата морална, материјална и кривична одговорност паѓа на операторот кој го реемитува тој програмски сервис и на радиодифузерот (став 4).

Тоа значи дека законодавецот внел новина во оваа област, на начин што се определил, одговорното лице на операторот и одговорното лице на радиодифузерот да достават изјави под целосна морална, материјална и кривична одговорност со која потврдува дека за реемитување на програмските сервиси ги има уредено ТВ правата за странскиот радиодифузер кој планира да го реемитува на целиот свој програмски сервис за територијата на Република Македонија и дека и двајцата се одговорни во случај на реемитување на кој било дел од програмскиот сервис на радиодифузер од друга држава, за кој програмски сервис тој радиодифузер нема регулирани права за територијата на Република Македонија.

Според образложението на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, со кој е внесена оваа новина: „Со член 36\* се воведува заштита на претплатниците коишто користат услуги од оператори кои реемитуваат програмски сервиси, а воедно се обезбедува и соодветна заштита на авторските и сродните права.“

\* Во Предлог-законот, членот 36 е всушност член 35 од усвоениот текст на Законот

Според образложението на Владата, како предлагач на Законот, дадено во мислењето до Уставниот суд по однос на поднесената иницијатива (акт на Владата, бр.44.6-1992/1 од 3 март 2020 година): „Ако се земе предвид дека операторот согласно член 141 став 4 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги поднесува изјава под целосна кривична и материјална одговорност за реемитување на програмските сервиси, несомнено

е јасно дека целта на оваа изјава потпишана и од одговорното лице на радиодифузерот е да се заштити операторот од потенцијалната одговорност за сторена повреда или прекршување на авторското право и сродните права на територијата на Република Северна Македонија. Имено, повредата или прекршувањето на авторското право и сродните права може да биде последица на дејствие преземено од страна на странскиот радиодифузер, за што во такви околности домашниот оператор не може да се смета за одговорен, бидејќи и радиодифузерот дал изјава дека се регулирани права за територијата на Република Северна Македонија. Ова особено што радиодифузерот има исклучиви материјални права да дозволува или забранува користење на своите програми.“

Со иницијативата се оспорува ваквата регулатива од причини што за реемитување на програмските сервиси за домашниот радиодифузер кој планира да го емитува целиот програмски сервис за територијата на Република Северна Македонија, обврска за поднесување на ваква изјава не била предвидена со Законот, со што домашните радиодифузери биле ставени во поповолна положба на пазарот на аудиовизуелни медиумски услуги во Републиката во однос на странските радиодифузери, што создавало нееднакви пазарни услови на еднакво поставени субјекти на пазарот по однос на условите под кои истите може да учествуваат на овој пазар. Ова во најмала рака било чудно, од причина што операторите вршат реемитување на програмски сервиси и на домашните и на странските радиодифузери под еднакви услови. Притоа, ЗАВМУ забранувал операторите коишто вршат реемитување да вршат каква било интервенција во програмата/ содржината којашто ја добиваат од радиодифузерите кои вршат емитување. Тука било многу битно да се нагласи дека согласно Законот за авторски и сродни права единствено радиодифузерите имале обврска да ги регулираат авторските права и други сродни права за содржините кои ги емитуваат, додека операторите и радиодифузерите склучувале договор со кој се регулираат само правата за реемитување, при што стандарден дел од овие договори била гаранцијата од радиодифузерот дека ги има регулирано авторските и други сродни права за територијата на која се врши реемитувањето. Оттука, воведувањето на обврската на давање и собирање на изјавите согласно член 143 став 3 од ЗАВМУ само за реемитување на странски радиодифузери излегувала надвор од принципите и концептот на целиот закон и претставувало

пазарна бариера која не овозможувала збогатување на медиумските содржини на пазарот и директно доведувала до нееднаква положба на учесниците на пазарот на аудиовизуелни содржини.

Судот оцени дека ваквите наводи во иницијативата се основани.

Согласно член 143 став 1 и 2 од Законот (овие одредби се во ист текст како и во членот 143 пред неговите измени и дополнувања), оператор може да ги реемитува програмските сервиси на домашни радиодифузери само во сервисната зона за која радиодифузерите ја имаат добиено дозволата за обезбедување на телевизиско или радио емитување и врз основа на регулирани авторски права и сродни права, согласно со Законот за авторските права и сродните права. Оператор може да реемитува програмски сервиси на радиодифузери од други држави согласно со членот 44 од овој закон и врз основа на регулирани авторски права и сродни права, согласно Законот за авторските права и сродните права.

Тоа значи дека реемитување на програмски сервиси на домашни радиодифузери и радиодифузери од други држави се врши врз основа на регулирани авторски права и сродни права, согласно Законот за авторските права и сродните права. На таков начин не се навлегува во уредувањето, користењето и заштитата на авторските права, туку само се упатува дека истите се уредени со тој посебен закон, кој се почитува и во сферата на аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Авторските права се лични права и нивната заштита се остварува пред суд.

Оттука, произлегува дека новопропишаната обврска за одговорното лице на операторот и одговорното лице на радиодифузерот да достават изјави под целосна морална, материјална и кривична одговорност со која потврдуваат дека за реемитување на програмските сервиси ги имаат уредено ТВ правата за странскиот радиодифузер кој планира да го реемитува на целиот свој програмски сервис за територијата на Република Македонија (член 143 став 3), излегува надвор од режимот на заштита на авторските права пропишан со Законот за авторските и сродни права.

Барањето на овие изјави се однесуваат само за странските радиодифузери, а не и за домашните. Со ваквата законска поставеност на обврските, домашните радиодифузери се ставени во

поповолна положба на пазарот на аудиовизуелни медиумски услуги во Републиката во однос на странските радиодифузери, што создава нееднакви пазарни услови на еднакво поставени субјекти на пазарот по однос на условите под кои истите може да учествуваат на овој пазар, што не е во согласност со членот 55 став 2 од Уставот.

Дополнително, барање на вакви или слични изјави не е во согласност ниту со директивите од Европската Унија со кои се уредува аудиовизуелниот пазар.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека Законот неоправдано е оптоварен со непотребни, излишни одредби, кои само го отежнуваат медиумскиот пазар и предизвикуваат дискриминација помеѓу домашните и странските радиодифузери, при што не придонесуваат за заштита на авторските права, што не е во согласност со владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Републиката.

Неспорно е дека сите учесници во процесот на реемитување на програмските сервиси имаат одговорност за почитување на законските правила и прописи и не можат да бидат ослободени од одговорноста доколку при реемитувањето не го почитуваат Законот.

Меѓутоа, секој од нив е одговорен во делот кој се однесува на неговите права и обврски и не може да одговара за пропустите на другиот, како што произлегува од оспорениот став 4 од членот 143, според кој операторот одговара за пропусти на радиодифузерот, на кои нема можност да влијае. Ова затоа што Законот забранува операторите кои вршат реемитување да вршат каква било интервенција во програмата/содржината којашто ја добиваат од радиодифузерите кои вршат емитување.

Дополнително, постапката за прекршочна и кривична одговорност се уредува со закон, а исто така и регистрацијата на законски застапник на радиодифузер од друга држава е законска материја. Оттука, овластувањето на Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги со подзаконски акт да ги пропише истите, според Судот, ги надминува законските рамки во кои може да се определат овластувања на Советот, односно со таквото овластување на Советот му се дава улога на законодавец, што уставно не е дозволено и води кон повреда на начелото на владеењето на правото. Доколку законодавецот сметал

дека со подзаконски акт на Советот ќе се доразработат законски определени услови и критериуми во дадената сфера, за што не би имало уставни пречки, тоа од начинот на кој е стипулирана одредбата, не произлегува и не е обезбедено.

Поради тоа, Судот смета дека основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорените член 143 ставови 3 и 4 од Законот со член 8 став 1 алинеја 3 и со член 55 став 2 од Уставот.

7. Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека се исполнети условите за прифаќање на барањето во иницијативата Судот, врз основа на членот 27 од Деловникот на Уставниот суд, да ги запре од извршување сите поединечни акти и дејствија донесени односно преземени врз основа на член 143 ставови 3 и 4 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, до донесување на конечна одлука.

8. Оттука, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

9. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.13/2020 од 03.12.2020)**

## **I.2.2. РЕШЕНИЈА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ПРОПИСИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ**

### **24.**

#### **У.бр.179/2020**

**- Службено оценување на активниот воен и резервен персонал, за офицерите, подофицерите и војниците во резервниот состав на АРМ**

**Поаѓајќи од начелото на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок како и од начелото на уставност и на законитост, Судот оцени дека основано може да се постави прашањето дали оспорените одредби од членовите 9 и 10 од Правилникот може и понатаму да егзистираат во правниот поредок имајќи ги предвид измените во Законот за служба во Армијата на Република Македонија во кои е предвидено посебен начин на оценување на воениот и цивилниот персонал во Армијата, но за сите е предвиден описен начин на оценување, а не бројчано оценување како што е предвидено во оспорените одредби од Правилникот.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020), на седницата одржана на 16 декември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на членовите 9 и 10 од Правилникот за начинот на службено оценување на активниот воен персонал, активниот резервен персонал и за офицерите, односно подофицерите и војниците во резервниот состав на Армијата на Република Македонија, начинот на водење на евиденција потребна за службено оценување и видовите на обрасците на оценувачкиот лист („Службен весник на Република Македонија“ бр.170/2011).

2. Борко Симоски од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на членот 9 од Правилникот означен во точката 1 од ова решение, а по однос на членот 10 од Правилникот,

Судот по сопствена иницијатива се впушти во оценка на неговата уставност и законитост.

Според наводите од иницијативата, членот 9 од Правилникот не бил во согласност со член 8 став 1 алинеи 1 и 3 и членот 51 од Уставот.

Согласно ставот 2 на членот 9 од Правилникот, според подносителот на иницијативата, бројчаната оценка на воениот персонал се дава според елементите од членот 7 на овој правилник, и тоа со оценка од еден до пет, а според ставот 5, од збирот на бројчаните оценки од елементите со аритметичка средина, се добивала заклучна оценка за критериумот, а од збирот на оценките од критериумите за оценување се добива заклучна бројчана оценка за оценуваниот со две децимали. Од тоа произлегувало дека во конкретниот случај заклучната оценка од еден или повеќе елементи оценета со 1 (негативна) била недозволива постапка да се собира со останатите оценки согласно аритметичката средина, со што се повредувале основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот, како и владеење на правото. На ваков начин се правела и селективност во однос на оценувањето на професионалните војници, граѓанските лица, подофицерите и офицерите, коешто се вршело согласно обрасците од членот 11 од истиот правилник.

Во иницијативата се наведува дека доколку заклучната оценка биде 1 (негативна) од најмалку три критериуми (околу 15 елементи од оценките би биле негативни) со примена на член 9 став 5 од Правилникот употребувајќи ја методологијата за оценување „АРИТМЕТИЧКА СРЕДИНА“ се добивала позитивна оценка што било во правна и логична контрадикторност согласно член 10 став 1 точка 5 и не можело да се постапи согласно член 218 став 3 точка 3 од Законот за служба во Армијата на Република Македонија, според кој „ако при оценувањето двапати едноподруго биде оценет со оценка „еден“ за најмалку еден критериум за оценување – со конечност на решението за престанок на работниот однос;“ со што вработените се ставале во нееднаква положба и на тој начин се повредувале основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото.

Според наводите во иницијативата сите подзаконски акти од Законот за служба во Армијата на Република Македонија, неоп-

ходно било да бидат усогласени со законите во Република Северна Македонија согласно членот 51 од Уставот, но и со останатите закони коишто биле во правен промет, при што примената на сите закони и подзаконски акти задолжително требало да бидат еднакви за сите категории на вработени или сите граѓани кои службено се оценувале.

Со оспорените одредби на членот 9 од Правилникот, според подносителот, се правело селективност во оценувањето на професионалните војници, граѓанските лица, подофицерите и офицерите кое се вршело согласно обрасците од членот 11 на Правилникот со примена на член 218 став 1 точка 3, вработените биле ставени во нееднаква правна положба загарантирана со Уставот и на поголем број на професионални војници им бил прекинат работниот однос по основ на оценувањето, а додека офицерите и подофицерите биле ставени во поповолна правна положба.

Исто така, со оспорениот правилник се создавале услови за селективност на лицата и ставање во поповолна положба, фамилијарна, партиска и се упатувале во меѓународни мисии, со што биле привилегирани во однос на другите вработени.

Со членот 9 под б) став 1 алинеја 4 од Правилникот за упатување на работа во странство на лица на должности во меѓународни мисии и меѓународни организации, штабови, команди и мултинационални воени сили, се предвидувало да има најмалку оценка СЕ ИСТАКНУВА по четири критериуми од заклучната оценка и позитивната оценка од критериумот физичко (доколку подлегнува на оценување), според подносителот, се создавале услови за селективност на лицата и ставање во поповолна положба активниот воен и цивилен персонал со професионалниот војник на кој му престанувал работниот однос само доколку по критериумот физичка подготвеност да биде оценет со негативна оценка, согласно член 218 став 2 од Законот за служба во Армијата на Република Македонија.

Со укинувањето на членот 9 од Правилникот и неговото усогласување со член 51 став 2 точка 3, членот 52 и член 218 став 1 точка 3 од Законот за служба во Армијата на Република Македонија, немало да постои правен вакуум и правна нееднаквост во повеќе подзаконски акти во Министерството за одбрана, со што би се создале услови за подеднакво владеење на правото на сите



вработени во одбраната за кои се применувал Законот за служба во Армијата на Република Македонија, а со тоа се обезбедувале услови за потполна правна применливост и на други подзаконски акти во Министерството за одбрана.

Согласно наведеното, подносителот на иницијативата бара од Уставниот суд да го поништи членот 9 од Правилникот од причина што оценката 1 била негативна и истата законски не можела да биде дел од аритметичката средина на службената оценка, ниту по елементи на оценување ниту по критериуми, туку доколку само една оценка е заклучена негативна 1 по кој било елемент и критериум заклучната оценка била 1 (негативна).

3. Судот на седницата утврди дека, согласно член 9 став 1 од Правилникот, оценувањето на воениот персонал се врши со бројчана и со описна оценка. Бројчаната оценка на воениот персонал се дава според елементите од членот 7 од овој правилник, и тоа со оценка од еден до пет. (став 2). Со описната оценка се дообјаснуваат бројчаните оценки, постигнатите резултати и особини кои не можат да се прикажат со бројчаната оценка (став 3). Описната оценка се дава детално според насоките дадени во оценувачкиот лист (став 4). Од збирот на бројчаните оценки од елементите со аритметичка средина, се добива заклучна оценка за критериумот, а од збирот на оценките од критериумите за оценување се добива заклучна бројчана оценка за оценуваниот со две децимали (став 5).

Согласно членот 10 од Правилникот, степенот на заклучната описна оценка се утврдува според вредностите на просечната бројчана оценка и тоа: ако просечната оценка е од 4,51 до 5,00 – заклучниот степен на описната оценка е „ОСОБЕНО СЕ ИСТАКНУВА“; ако просечната оценка е од 3,51 до 4,50 – заклучниот степен на описната оценка е „СЕ ИСТАКНУВА“; ако просечната оценка е од 2,51 до 3,50 – заклучниот степен на описната оценка е „ДОБАР“; ако просечната оценка е од 2,00 до 2,50 – заклучниот степен на описната оценка е „ЗАДОВОЛУВА“ и ако просечната оценка е под 2,00 – заклучниот степен на описната оценка е „НЕ ЗАДОВОЛУВА“.

4. Основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеештето на правото се темелни вредности на уставниот поредок на

Република Северна Македонија утврдени во член 8 алинеи 1 и 3 од Уставот.

Во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите (членот 51 од Уставот).

Според членот 95 од Уставот, државната управа ја сочинуваат министерства и други органи на управата и организации утврдени со закон, а организацијата и работата на органите на државната управа се уредуваат со закон. Органите на државната управа, согласно членот 96 од Уставот, работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законите.

Според член 55 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа министерот донесува правилници, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други видови акти за извршување на законите и други прописи, кога за тоа е овластен со закон.

Со член 56 став 1 од истиот закон е определено дека со правилник се утврдуваат и се разработуваат одделни одредби на законите и други прописи заради нивно извршување, а според член 61 став 1 од Законот, со актите кои ги донесува министерот не може за граѓаните и другите правни лица да се утврдуваат права и обврски, ниту да се пропишува надлежност на други органи.

Според член 110 алинеја 2 од Уставот, Уставниот суд одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Со Законот за служба во Армијата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.36/2010, 23/ 2011, 47/2011, 148/2011, 55/2012, 29/2014, 33/2015, 193/2015, 193/2015, 71/ 2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2019, 275/2019 и 14/2020) се уредуваат статусот, правата, обврските, должностите и одговорностите на персоналот на служба во Армијата на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: Армијата), како и системот на плати и надоместоци на плати и други прашања во врска со службата во Армијата.

Службата во Армијата ја врши воен и цивилен персонал. Воен персонал, во согласност со членот 3 овој закон, е:

- а) активен воен персонал
  - воен старешина-офицер и подофицер и
  - професионален војник;
- б) воен персонал на стручно оспособување, односно обука
  - војник на доброволно служење на воениот рок,
  - лице на стручно оспособување и усовршување за офицер, односно подофицер и
  - питомец на Воената академија и
- в) припадници на резервните сили поставени на должност согласно со актот за формација на Армијата и тоа:
  - припадници на активната резерва и
  - припадници на општата резерва.

Во главата VII од Законот, под наслов „Службено оценување“ се определува начинот на оценувањето на воениот и цивилниот персонал во Армијата на Република Северна Македонија.

Според член 48 став 1 од Законот, службеното оценување на воениот персонал се врши поради утврдување на нивниот успех во службата, одлучување за унапредување, поставување и други односи во службата. Со член 49 став 1 од Законот е предвидено дека војник на доброволно служење на воениот рок се оценува по завршување на основната обука, во последниот месец пред завршување на доброволното служење на воениот рок.

Во член 50 став 1 од Законот е предвидено дека питомец на Воената академија, освен во оценувањето по наставните предмети, се оценува и како воен персонал на крајот на секоја учебна година. Според ставот 2 од овој член, лице на стручно оспособување и усовршување за офицер, односно подофицер, се оценува на крајот на стручното оспособување и усовршување.

Согласно член 51 став 1 од Законот, активниот воен персонал се оценува на секои 12 месеци. Според ставот 2 на овој член, по исклучок од ставот (1) на овој член, активниот воен персонал се оценува за период помал од 12 месеци, но не помалку од шест месеци во случај ако:

- активниот воен персонал кој се оценува биде поставен на друга должност,
- дојде до промена на старешината кој е овластен да го врши оценувањето или

- во последното оценување бил оценет со оцена “не задоволува” по најмалку еден критериум од членот 52 став (1) на овој закон.

Во член 52 став 1 од Законот е пропишано дека оценувањето на активниот воен персонал се врши врз основа на податоците кои се однесуваат на следниве критериуми:

- стручно знаење,
- професионална ефикасност,
- командување и раководење,
- резултати од работата и
- физичка подготвеност.

Според ставот 2, податоците од ставот (1) на овој член се внесуваат на образец чија форма и содржина ја пропишува министерот за одбрана.

Во ставот 3 е уредено дека податоците се оценуваат поединечно, описно со следниве степени: “особено се истакнува”, “се истакнува”, “добар”, “задоволува” и “не задоволува”.

Согласно ставот 4, активната резерва се оценува за период од 12 месеци, но не помалку од шест месеци, според критериумите за оценување на активниот воен персонал.

Оттука, произлегува дека Законот предвидува ист начин и период на оценување на активната резерва како и на активниот воен персонал.

Понатаму, според член 55 став 1 од Законот, офицер, односно подофицер и војник од активната резерва се оценува по завршување на обука која траела најмалку пет дена или на воена вежба, а согласно ставот 2, оценувањето се врши врз основа на покажаните резултати на вежбата, односно обуката, способноста за вршење на должноста, дисциплината, работните и карактерни особини и физичката подготвеност на лицето.

Начинот на службеното оценување на активниот воен персонал, активната резерва и за офицерите, односно подофицерите и војниците во резервниот состав на Армијата, начинот на водење на евиденција потребна за службено оценување и видовите на обрасците на оценувачкиот лист, согласно членот 56 од Законот поблиску ги пропишува министерот за одбрана.

Според член 57 став 1 од Законот, цивилниот персонал на служба во Армијата се оценува на секои 12 месеци по истекот на календарската година, а согласно ставот 2, оценувањето на циви-

лниот персонал се врши врз основа на податоците кои се однесуваат на следниве критериуми:

- стручното знаење,
- професионалната ефикасност и
- резултатите од работата.

Од изнесеното произлегува во Законот се предвидени посебни начини и периоди на оценување на различните категории воен и друг персонал во служба на Армијата.

Согласно член 218 став 1 од Законот, работниот однос во Министерството за одбрана на активниот воен и цивилен персонал му престанува, покрај другото и доколку при оценувањето двапати едноподруго биде оценет со оценка „еден“ за најмалку еден критериум за оценување – со денот на конечноста на решението за престанок на работниот однос (точка 3).

Врз основа на членот 56, а во врска со член 52 став 2 од Законот за служба во Армијата на Република Македонија, на 18.11.2011 година, министерот за одбрана го донел Правилникот за начинот на службено оценување на активниот воен персонал, активниот резервен персонал и за офицерите, односно подофицерите и војниците во резервниот состав на Армијата на Република Македонија, начинот на водење на евиденција потребна за службено оценување и видовите на обрасците на оценувачкиот лист којшто е објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр.170/ 2011 од 09.12.2011 година.

Меѓутоа, оспорениот правилник е донесен пред извршените измени и дополнувања на Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.14/2020), во кој, покрај другото, се уредува и начинот на службено оценување на воениот персонал (членови 48 до 57).

Притоа, Правилникот сè уште не е усогласен со наведените измени од Законот, иако според одговорот на Министерството за одбрана во тек била постапката за негово усогласување со Законот.

Во оспорениот член 9 од Правилникот е предвидено дека оценувањето на воениот персонал се врши со бројчана и со описна оценка (став 1). Бројчаната оценка на воениот персонал се дава според елементите од член 7 од овој правилник, и тоа со

оценка од еден до пет (став 2). Со описната оценка се дообјаснуваат бројчаните оценки, постигнатите резултати и особини кои не можат да се прикажат со бројчаната оценка (став 3). Описната оценка се дава детално според насоките дадени во оценувачкиот лист (став 4). Од збирот на бројчаните оценки од елементите со аритметичка средина, се добива заклучна оценка за критериумот, а од збирот на оценките од критериумите за оценување се добива заклучна бројчана оценка за оценуваниот со две децимали (став 5).

Согласно членот 10 од Правилникот, степенот на заклучната описна оценка се утврдува според вредностите на просечната бројчана оценка и тоа: ако просечната оценка е од 4,51 до 5,00 – заклучниот степен на описната оценка е „ОСОБЕНО СЕ ИСТАКНУВА“; ако просечната оценка е од 3,51 до 4,50 – заклучниот степен на описната оценка е „СЕ ИСТАКНУВА“; ако просечната оценка е од 2,51 до 3,50 – заклучниот степен на описната оценка е „ДОБАР“; ако просечната оценка е од 2,00 до 2,50 – заклучниот степен на описната оценка е „ЗАДОВОЛУВА“ и ако просечната оценка е под 2,00 – заклучниот степен на описната оценка е „НЕ ЗАДОВОЛУВА“;

Согласно членот 11 од Правилникот, оценувањето на воениот персонал се врши на оценувачки лист даден на соодветен образец и тоа:

- за воен старешина - офицер – на Оценувачки лист за службено оценување на офицери (ОЛ-ОФ, Образец бр. 3);
- за воен старешина - подофицер – на Оценувачки лист за службено оценување за подофицери (ОЛ-ПОФ, Образец бр. 4);
- за професионален војник, војниците во резервниот состав на Армијата на Република Македонија и од активниот резервен персонал – на Оценувачки лист за службено оценување на професионален војник, војниците во резервниот состав на Армијата на Република Македонија и од активниот резервен персонал (ОЛ-ПФВ, ВРЗ и АРП, Образец бр. 5).

Од содржината на Правилникот, а имајќи ги предвид посебните законски одредби што се однесуваат на оценувањето на воениот персонал, Судот утврди дека со Правилникот се утврдуваат и се разработуваат одделни одредби од Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија заради нивно извршување и се доуредува начинот на службеното оценување на активниот воен и резервен персонал и за офицерите односно

подофицерите и војниците во резервниот состав на Армијата на Републиката.

Меѓутоа, во оспорените одредби од наведениот правилник, којшто сè уште е во важност, не е предвиден ист начин на оценување како што е предвидено во член 52 став 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.14/ 2020), односно според оспорените одредби од Правилникот оценката се врши бројчно и описно, а според важечките законски одредби оценувањето на воениот персонал се врши само описно.

Иако со иницијативата не се бара оценување на законитоста на оспорените одредби од Правилникот од аспект на одредбите на Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија коишто се однесуваат на начинот на оценување на воениот и другиот персонал во служба на Армијата (бројчано или описно), со оглед на фактот што со оспорените одредби од предметниот правилник се предвидува поинаков начин на оценување на воениот и друг персонал во служба на Армијата, од начинот предвиден со важечките одредби од Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија, Судот оцени дека основно може да се постави прашањето за нивната согласност со наведените законски одредби, со што се повредуваат и уставните одредби кои се однесуваат на владеење на правото и обврската за согласноста на сите прописи со Уставот и законите, уредени во член 8 алинеја 3 и членот 51 од Уставот.

Во таа смисла, во поглед на наводите во иницијативата дека со собирање на бројчаните оценки наводно се добивала несоодветна оценка и дека се создавала нееднаквост на вработените, како и дека поради добивање на негативна оценка 1 според бројчаните оценки на поголем број професионални војници им престанал работниот однос, Судот оцени дека поради бројчаниот начин на оценување којшто веќе не е предвиден во Законот, оспорениот член 9 од Правилникот којшто го уредува начинот на бројчаното оценување на воениот персонал не е во согласност со наведените законски одредби, според кои оценувањето се врши описно, а не бројчано.

Според член 14 од Деловникот на Уставниот суд, Уставниот суд може и сам да поведе постапка за оценување уставноста на

закон, односно уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт (став 1). При испитувањето на уставноста на закон, односно уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт, Уставниот суд може да ја оценува уставноста и законитоста и на одредбите од прописот или другиот општ акт што не се оспорени со иницијативата (став 2).

Оттука, иако со предметната иницијатива, не е оспорен членот 10 од Правилникот, којшто го регулира прашањето во однос на степенот на заклучната описна оценка која се утврдува според вредностите на просечната бројчана оценка, Судот оцени по сопствена иницијатива да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на членот 10 од Правилникот.

Поаѓајќи од начелото на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок како и од начелото на уставност и на законитост, Судот оцени дека основано може да се постави прашањето дали оспорените одредби од членовите 9 и 10 од Правилникот може и понатаму да егзистираат во правниот поредок имајќи ги предвид наведените измени во Законот за служба во Армијата на Република Македонија во кои е предвидено посебен начин на оценување на воениот и цивилниот персонал во Армијата, но за сите е предвиден описен начин на оценување, а не бројчано оценување како што е предвидено во оспорените одредби од Правилникот.

Врз основа на направената уставно-судска анализа, Судот оцени дека постои основано сомнение за согласноста на членот 9 и членот 10 од оспорениот правилник со член 8 алинеја 3 и членот 51 од Уставот, како и со наведените одредби од Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија.

5. Согласно изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.76/2019 од 04.12.2019)**



## 25.

### У.бр.273/2020

- Одлука за начин на применување на деталните урбанистички планови

Со оспорената одлука доносителот на оспорениот акт, Советот на Општина Центар, ги пречекорил своите законски овластувања, сериозно ја нарушил правната сигурност на граѓаните, што не е во согласност со темелната вредност на уставниот поредок-владеење на правото, како и со начелото на уставност и законитост.

Исто така, Советот на Општина Центар, со оспорената одлука сериозно ја нарушил еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, односно ги ставил граѓаните во нееднаква правна положба на начин што со својата одлука не дозволил едни граѓани да ги остварат своите права и правни интереси, за разлика од останатите на кои тоа им било овозможено според член 2 од оспорената одлука, повредувајќи го на тој начин член 9 став 2 од Уставот. Воедно, Советот на Општина Центар со оспорената одлука неосновано ја довел во прашање уставната гаранција на правото на сопственост, со што го повредил и член 30 став 1 и став 3 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020), на седницата одржана на 16 декември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за начинот на применување на деталните урбанистички планови, бр.08-1859/2 од 27.03.2019 година, донесена од Советот на Општина Центар („Службен гласник на Општина Центар“ бр.6/2019 од 28.03. 2019 година).

2. СЕ ЗАПИРААТ од извршување поединечните акти или дејствија донесени односно преземени врз основа на актот означен во точката 1 од ова решение.

3. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Александар Илиоски и Игор Влакевски, и двајцата од Охрид, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на актот означен во точката 1 од ова решение.

Оспорената одлука, според подносителите на иницијативата, била спротивна на член 8 став 1 алинеи 3, 6 и 7, член 9 ставови 1 и 2, член 30 ставови 1 и 3, член 51 ставови 1, 2 и 3, член 68 став 1 алинеја 2 и Амандманот XVII од Уставот на Република Северна Македонија, Законот за градење, Законот за просторното и урбанистичко планирање и Законот за локалната самоуправа.

Најпрвин, во иницијативата се наведуваат Решенијата на Уставниот суд У.бр.28/2019 од 20.03.2019 година и У.бр.28/2019 од 29 мај 2019 година. Во оваа насока, подносителот наведува дека Уставниот суд во решението У.бр.28/2019 од 20.03.2019 година, оправдано и аргументирано одлучил да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за запирање на спроведувањето на деталните урбанистички планови бр.08-5438/12 од 13.12.2018 година донесена од Советот на Општина Центар, при што Уставниот суд во истото решение го запрел и извршувањето на поединечните акти или дејствија донесени и преземени врз основа на наведената одлука, бидејќи пред Судот основано се поставило прашањето за нејзината согласност со Уставот.

Но, само седум дена по донесувањето на наведеното решение на Судот, Советот на Општина Центар, наместо да ја почиту-

вал Одлуката на Судот, спротивно на уставното начело на владеење на правото, неодговорно, манипулативно, не чекајќи ја одлуката на Судот, на 27.03.2019 година ја донел сега оспорената одлука со која ја става вон сила Одлуката за запирање на спроведувањето на деталните урбанистички планови, оспорена во наведеното решение на Судот. Уставниот суд на седницата одржана на 29.05.2019 година, поради фактот што во текот на постапката Советот на Општина Центар ја донел сега оспорената Одлука за начинот на применување на деталните урбанистички планови со чие донесување престанал да важи оспорениот акт и не бил повеќе во правниот поредок, Судот донел Решение У.бр. 28/2019 од 29.05.2019 година со кое ја запрел постапката.

Понатаму, во наводите на иницијативата се наведува дека правото на сопственост како уставно загарантирано право на сопственикот му давало право стварта да ја држи, целосно да ја користи и да располага со неа по своја волја. Едно од основните права на сопственикот било правото на градење како право кое извираше од правото на сопственост врз определена ствар, а ограничувањето на правото на градење било ограничување на правото на сопственост. Сопственоста можела да се ограничи само ако се утврдел јавен интерес утврден со закон, а во конкретниот случај со оспорената одлука без законски и уставен основ Општината запрела постапки за издавање на градежни одобренија на важечки детални урбанистички планови, со што се ограничувало правото на градење изведено од правото на сопственост.

Основот за донесување на оспорената одлука бил сосема спорен односно воопшто не постоел бидејќи во времето на носењето на оспорената одлука не постоело законски основ за нејзиното донесување, а повикувањето на одредби од Законот за локалната самоуправа и од Законот за просторното и урбанистичкото планирање од страна на Советот на Општина Центар, немало никаква допирна точка со диспозитивот на истата. Оттука, според подносителот, ова претставувало груба повреда на законите и на Уставот од страна на Советот на Општина Центар што водело кон правна несигурност и повреда на начелото на владеење на правото.

Понатаму, се наведува дека во одлуката на Општина Центар, за која Уставниот суд повел постапка, се оперирало со терминот „запирање/се запира спроведувањето...“, додека во сега оспорената одлука се оперирало со термините „начин на примена

на ДУП/нема да се применуваат“, што немало никакво значење во однос на правните последици бидејќи и со едната и со другата терминологија правните ефекти и последици биле идентични. Во овој контекст, подносителот го цитира ставот на Уставниот суд од Решението за поведување на постапка, У.бр.28/2019 од 20.03.2019 година.

Во поткрепа на овој факт, бил и Законот за урбанистичко планирање донесен од Собранието на Република Северна Македонија на седницата одржана на 04.02.2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020) којшто започнал да се применува во рок од 120 дена од денот на влегувањето во сила, поточно од јуни оваа година. Во овој закон било уредено прашањето во кој случај и во каква постапка можело да се суспендира примената на урбанистички план или негови делови, кои биле обврските на донесувачот на планот, кои биле последиците, временските рокови итн, при што го цитира членот 23 од овој закон.

Ваквото уредување во Законот за урбанистичко планирање, според подносителот, претставувало законски основ за суспензија на примена на ДУП или негови делови, но тргнувајќи од фактот кога стапил на сила овој закон, јасно било дека Општината Центар во времето кога ја донел оспорената одлука немало законски основ за нејзино донесување.

Оттука, според подносителот на иницијативата, како за предметната одлука така и за одлуката којашто претходно била предмет на оцена на уставноста и законитоста, оправдан бил наодот на Уставниот суд дека со начинот на кој во конкретниот случај, Советот на Општина Центар ги пречекорил своите законски овластувања и сериозно ја нарушил правната сигурност на граѓаните што не било во согласност со владеењето на правото утврдено во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

На крајот во иницијативата се наведува дека со оспорената одлука, Општина Центар ги доведувала во нееднаква правна положба граѓаните што имале сопственост на недвижности на територијата на Општина Центар во однос на граѓаните што имале сопственост во други општини на територијата на Републиката, во смисла на ограничување на правото непречено да ги уживаат правата коишто произлегуваат од сопственоста, вклучувајќи го и правото на градење.

Поради наведеното и согласно наодите на Уставниот суд во наведените решенија, со иницијативата се бара Уставниот суд да останел доследен на своите одлуки и да поведе постапка за оценка на уставноста и законитоста на оспорената одлука и истата да ја укине или поништи.

5. Судот на седницата утврди дека оспорената одлука за начинот на применување на деталните урбанистички планови, бр.08-1859/2 од 27.03. 2019 година, донесена на 5.вонредна седница на Советот на Општина Центар одржана на 27.03.2019 година е со следната содржина:

„Врз основа на член 8 став 1, алинеи 1, 3, 6, 8, 9 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија, член 22 став 1 точка 1, член 36 став 1 точка 15, член 62 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002) и член 15 став 1 точка 1 од Законот за Градот Скопје („Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/04 и 158/11), во врска со член 4, член 41 став 4 алинеја 1 и член 43 став 1 алинеја 3 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 199/14; 44/15; 193/15; 31/16 и 163/ 16), како и член 38 точка 6 и член 47 од Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022, а во согласност со член 15 став 1 точка 1, член 26 став 1 точка 12 и член 65 став 2 од Статутот на Општина Центар - Скопје, како и член 153 став 1 од Деловникот за работа на Советот на Општина Центар-Скопје на 5. вонредна седница, одржана на 27.3.2019 година, донесе

**ОДЛУКА  
ЗА НАЧИНОТ НА ПРИМЕНУВАЊЕ НА ДЕТАЛНИТЕ УРБАНИСТИЧКИ  
ПЛАНОВИ**

**Член 1**

Општина Центар-Скопје продолжува да ги применува деталните урбанистички планови што се усогласени со Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022, како акт од повисоко ниво.

Со ова се почитуваат законите на усогласеност на деталниот урбанистички план со генералниот урбанистички план, но се потенцира потребата за почитување на темелните вредности содржани во Уставот на Република Северна Македонија, а кои се однесуваат на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признаени со меѓународното право и утврдени со Уставот; владеењето на правото, правната заштита на сопственоста; хуманизмот, социјалната правда и солидарноста; локалната самоуправа; уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата.

## Член 2

Деталните урбанистички планови каде што се утврдени неусогласености со Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 година нема да се применуваат.

Неусогласеностите се утврдени со Записник на Комисијата за урбанизам на Општина Центар-Скопје, формирана од Градоначалникот на Општина Центар-Скопје со Решение бр. 09-5071/1 од 5.12.2017 година, бр. 09-1743/4 од 22.3. 2019 година.

Тоа се однесува на следниве детални урбанистички планови:

1. Централно градско подрачје на град Скопје - Мал Ринг, Општина Центар-Скопје изменување и дополнување, за плански период 2012-2017, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-9816/8 на 21.12.2012 година,

2. Изменување и дополнување на Деталниот урбанистички план Голем Ринг јужен дел - исток (опфат меѓу улиците: ул. „Васил Ациларски“, река Вардар, бул. „Кочо Рацин“ и ул. „Мирче Ацев“) за плански период 2012-2017, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-9816/10 на 21.12.2012 година,

3. Изменување и дополнување на Деталниот урбанистички план Градска четврт Голем Ринг јужен дел – исток за плански период 2011-2016, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-2780/18 на 5.4.2012 година,

4. Детален урбанистички план Голем Ринг-запад за плански период 2010-2015, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-5569/18 на 18.7.2012 година,

5. Урбан блок Пресвета Богородица, за плански период 2004-2010, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-2575/16 на 20.12.2007 година,

6. Изменување и дополнување на Деталниот урбанистички план за дел од урбан блок Пресвета Богородица, за плански период од 2012-2017, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-9331/8 на 10.12.2012 година,

7. Дел од локалитетот Крњево 1 Урбан блок за плански период 2009-2014, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-422/12 на 16.2.2010 година,

8. Крњево 2, за плански период 2011-2016, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-9816/2 на 21.12.2012 година,

9. Судска палата, за плански период 2011-2016, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-2138/6 на 31.5.2011 година,

10. Судска палата 2, за плански период 2010-2015, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-1599/2 на 15.4. 2011 година,

11. Градска четврт Маџир Маало за плански период 2011-2016, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-5569/16 на 18.7.2012 година,

12. Дел од планскиот опфат од Изменување и дополнување на Деталниот урбанистички план Маџир Маало и Градска порта Ново Маало за плански период 2011-2016, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-9331/4, на 10.12.2012 година, дефиниран: на северо-исток со бул. „Кузман Јосифовски Питу“; на југоисток со ул. „Никола Карев“; на југозапад со ул. „Стале Попов“ и на северозапад со бул. „Крушевска Република“;

13. Локалитет Пролет урбан модул 1, 2, 3 и 4, за плански период 2004-2009, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-1352/5 на 10.7.2007 година,

14. Јужен дел на централно градско подрачје, за плански период 2011-2016, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-4459/2 на 8.6.2012 година,

15. Изменување и дополнување на Деталниот урбанистички план Стара железничка станица, за плански период 2011-2016, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07- 4616/4 на 18.11.2011 година,

16. Градска четврт Капиштец локалитет Клинички блок, за плански период 2012-2017, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-6530/10 на 13.9.2012 година,

17. Изменување и дополнување на Деталниот урбанистички план Тасино чешмиче 1, за плански период 2011-2016, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-4414/6 на 18.7.2014 година,

18. Изменување и дополнување на Деталниот урбанистички план Тасино чешмиче 2, за плански период 2002-2007, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-205/1 на 5.2.2003 година,

19. Изменување и дополнување на Деталниот урбанистички план Градска четврт Капиштец локалитет Геолошки завод, за плански период 2001-2016, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр.07-9331/2 на 10.12. 2012 година,

20. Изменување и дополнување на Деталниот урбанистички план за дел од локалитетот Буњаковец 1 УМ1, УМ2, УМ3, М4, УМ5, УМ6, УМ8, УМ9, УМ10, УМ11, УМ12, УМ13, УМ14, УМ15, УМ18, УМ19, УМ20, УМ21, УМ22, УМ23, за плански период 2011-2016, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-3625/14 на 10.5.2012 година,

21. Изменување и дополнување на Деталниот урбанистички план Буњаковец 1 - дел од Урбан модул 16, за плански период 2011-2016, донесен со Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје бр. 07-4616/2 на 18.11.2011 година,

22. Изменување и дополнување на Детален урбанистички план Буњаковец 1- УМ 7, за плански период 2011-2016, донесен со одлука на Советот на Општина Центар број 07-2780/20, на 5.4.2012 година,

23. Детален урбанистички план Буњаковец 1 УМ1, УМ6, УМ7, УМ12, УМ13, УМ14, УМ16, УМ17, УМ20, УМ22, УМ23 (важи за блок 17 и дел од блок 16), за плански период 2004-2009, донесен со одлука на Советот на Општина Центар број 07-466/1, на 18.2.2005 година,

24. Изменување и дополнување на Детален урбанистички план Буњаковец 2, за плански период 2011-2016, донесен со одлука на Советот на Општина Центар број 07-9331/10, на 10.12.2012 година,

25. Изменување и дополнување на Детален урбанистички план „Буњаковец 2“ УМ1.5, за плански период 2011-2016, донесен со одлука на Советот на Општина Центар број 07-2780/16, на 05.4.2012 година,

26. Изменување и дополнување на Детален урбанистички план Градска четврт Дебар Маало 1, за плански период 2012-2017, донесен со одлука на Советот на Општина Центар број 07-9816/4, на 21.12.2012 година,

27. Дебар Маало 2, за плански период 2008-2013, донесен со одлука на Советот на Општина Центар број 07-3727/2, на 28.12.2009 година,

28. Изменување и дополнување на Детален урбанистички план Дебар Маало 2 Дел од блок 14, за плански период 2010-2015, донесен со одлука на Советот на Општина Центар број 07-2138/4, на 31.5.2011 година,

29. Централно зеленило покрај реката Вардар-јужен дел (Парк 1), за плански период 2011-2016, донесен со одлука на Советот на Општина Центар број 07-6530/12, на 13.9.2012 година,

30. Централно зеленило покрај река Вардар-Парк 2, за плански период 2008-2013, донесен со одлука на Советот на Општина Центар-Скопје број 07-387/24, на 27.02.2009 година.

### Член 3

Нема да се применуваат деталните урбанистички планови како планови од пониско ниво, а кои не се усогласени со важечкиот Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 во однос на нумеричките податоци за површините на градежното земјиште (брuto развиената површина, максимална дозволена нето густина на населеност ж/ха, максимален дозволен број на жители односно корисници на четврта) наменската употреба на земјиштето во рамките на регулационата линија, густината и површината на планираната изградба, податоците за инфраструктурата како и други податоци кои се составен дел на нумеричкиот дел на Генералниот Урбанистички план.

### Член 4

СЕ ПРЕКИНУВААТ сите постапки кои се доставени преку електронскиот систем е-дозволи и се однесуваат на издавање одобрености за подготвителни работи и постапки за издавање на решенија за градење кои се во границите на урбанистичко-планските документации опфатени во деталните урбанистички планови наведени во член 2 на оваа одлука.



Сите отпочнати постапки пред 27.12.2017 година и постапките за кои веќе се издадени одобренија за градење, врз основа на деталните урбанистички планови од член 2 на оваа Одлука, може да продолжат.

#### Член 5

Оваа одлука не се однесува на барање за одобрение за реконструкција, барање за одобрение за адаптација, барање за одобрение за пренамена и барање за издавање на решение за измени во тек на градба.

Оваа одлука не се однесува на изградба и реконструкција на подземни инфраструктурни системи и инсталации.

#### Член 6

Неприменувањето на деталните урбанистички планови ќе важи се до донесување на нови детални урбанистички планови за соодветниот плански опфат.

#### Член 7

Со оваа одлука престанува да важи Одлуката за запирање на спроведувањето на деталните урбанистички планови број 08-5438/12 од 13. 12.2018 година, објавена во „Службен гласник на Општина Центар Скопје“ број 20 од 14.12.2018 година, донесена од Советот на Општина Центар.

#### Член 8

Оваа одлука влегува во сила со денот на нејзиното донесување.“

6. Според член 8 став 1 алинеи 3, 6, 8, 9 и 10 од Уставот, владеењето на правото, правната заштита на сопственоста, хуманизмот, социјалната правда и солидарноста, локалната самоуправа и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви (член 9 од Уставот).

Со член 30 став 1 од Уставот, се гарантира правото на сопственост и правото на наследување, а согласно ставот 3, никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен ако се работи за јавен интерес утврден со закон.

Во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите (член 51 од Уставот).

Според Амандманот XVII од Уставот, во точката 1 е утврдено дека во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон. Согласно точката 2 од овој амандман, во Градот Скопје граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од значење за Градот Скопје, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

Со точката 1 на овој Амандман се заменува ставот 1 на членот 115 од Уставот на Република Македонија, а со точката 2 се заменува ставот 2 на членот 117 од Уставот на Република Македонија (точка 3 од Амандман XVII).

Согласно ставот 2 на членот 115 од Уставот, Општината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон, а надзорот над законитоста на нејзината работа го врши Републиката, а согласно ставот 3, Републиката со закон може да и довери вршење на определени работи на општината.

Во членот 117 од Уставот, е утврдено дека Градот Скопје е посебна единица на локална самоуправа, чија организација се уредува со Закон (став 1). Градот Скопје се финансира од сопствени извори на приходи определени со закон и со средства од Републиката (став 3). Градот Скопје е самостоен во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон, а надзорот над законитоста на неговата работа ја врши Републиката (став 4). Републиката со закон може да му довери вршење на определени работи на Градот Скопје (став 5).

Надлежностите на Градот Скопје и надлежностите на општините во Градот Скопје се уредени со Законот за Градот Скопје („Службен весник на Република Македонија” бр. 55/2004 и 158/2011).

Според член 15 став 1 точка 1 алинеи од 1 до 6 од Законот за Градот Скопје, општините во Градот Скопје помеѓу другото се надлежни за:

1. Планирање и уредување на просторот, односно: покренување иницијативи за донесување, измена и дополнување на просторниот план на Градот Скопје и генералниот урбанистички план на Градот Скопје; давање мислења по нацртите на просторниот план на градот Скопје и генералниот урбанистички план на Градот Скопје; донесување детални урбанистички планови, урбанистички проекти и урбанистички планови за населените места во општината; спроведување урбанистички планови и проекти и издавање документација за изградба на објекти од локално значење (услови за градба, урбанистичка согласност, одобренија за градење); издавање одобренија за поставување времени објекти, мебел и урбана опрема и уредување на градежно земјиште во делот на опремување на градежното земјиште со објекти и инсталации од секундарната инфраструктура.

Надлежностите на општините, како и организацијата и делокругот на работа на органите на општината (советот и градоначалникот), се уредени со Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија” број 5/2002).

Листата на надлежности на општините, е утврдена во членот 22 од Законот за локалната самоуправа, при што, меѓу другото, општините се надлежни за вршење на урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, издавањето на одобрение за градење на објекти од локално значење утврдени со закон, уредување на просторот и уредувањето на градежното земјиште (став 1 точка 1).

Во членот 36 од Законот, се уредени надлежностите на Советот, при што согласно став 1 точка 1 од овој член, Советот го донесува статутот на општината и други прописи, а согласно точката 15, врши и други работи утврдени со закон.

Прописите на Советот, се утврдени во членот 62 од наведениот закон, при што, според ставот 1, во вршењето на работите

од својата надлежност советот донесува прописи, и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон.

Согласно членот 4 од поранешниот Закон за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 64/2018 и 168/2018) врз чија основа е донесена оспорената одлука, е предвидено дека со просторното и урбанистичкото планирање се одредуваат основните начела во процесот на планирање и уредување на просторот (став 1). Начела во процесот на планирање и уредување на просторот се: рамномерен просторен развој, рационално уредување и користење на просторот, услови за хумано живеење и работа на граѓаните, надминување на урбаните бариери на лицата со инвалидитет, одржлив развој, заштита и унапредување на животната средина и природата, заштита на недвижното културно наследство, заштита од воени разурнувања, од природни и технолошки катастрофи и хаварии и јавност во постапка за донесување и спроведување на планската документација (став 2).

Според член 11 точка 1 од овој закон, детален урбанистички план е урбанистички план кој се донесува за плански опфат за кој е донесен генерален урбанистички план, а според точката б од овој член, деталниот урбанистички план како план од пониско ниво, мора да биде усогласен со генералниот урбанистички план односно со регулацискиот план на генерален урбанистички план доколку истиот е донесен.

Согласно член 41 став 4 од истиот Закон, советите на општините во градот Скопје донесуваат, покрај другото и детален урбанистички план, а согласно член 43 став 1 алинеја 3, планирањето на просторот се врши за период од најмалку пет години за детален урбанистички план.

Детален урбанистички план донесен согласно со генерален урбанистички план кој престанал да важи, може да се применува само доколку намените на деталниот урбанистички план се во согласност со намените утврдени во новиот генерален урбанистички план (член 76 став 1).

Понатаму во членот 79 од поранешниот закон, е пропишано:

(1) Урбанистичкиот план и урбанистичко-планската документација со кои предмет на планирање е една градежна парцела за која е

добиена согласност за трајна пренамена на земјоделско земјиште во градежно земјиште, престанува да важи, доколку не се обезбеди одобрение за градење и не се започне со изградба на планираната градба, во рок од три години од донесувањето на Одлуката за давање на согласност за трајна пренамена на земјоделско земјиште во градежно земјиште.

(2) Во случаите од став (1) на овој член, надлежниот орган кој го донел урбанистичкиот план односно ја одобрил урбанистичко-планска документација, донесува одлука за престанување на важност на урбанистичкиот план, односно решение за престанување на важност на урбанистичко-планската документација, во рок од три дена од доставувањето на Одлуката за престанување на Одлуката за давање на согласност за трајна пренамена на земјоделско земјиште во градежно земјиште од страна на органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на земјоделството.

Од изнесените одредби на поранешниот Закон за просторно и урбанистичко планирање, врз основа на кои е донесена оспорената одлука, произлегува дека деталните урбанистички планови мора да се во согласност со генералните урбанистички планови како планови од повисоко ниво.

Меѓутоа, во овој закон не било предвидено изречно овластување на доносителот на деталните урбанистички планови да ги запре од извршување доколку тие не се во согласност со генералниот урбанистички план, туку за тоа треба да води сметка при донесувањето на деталните урбанистички планови коишто треба да се донесуваат во согласност со генералниот урбанистички план.

Имено, во поранешниот закон, постоеле само одредбите на членот 76, посветени на случаите во кои може да се применува детален урбанистички план донесен согласно генерален урбанистички план кој престанал да важи, при што тие случаи се децидно наведени во Законот, и на членот 79 во кој се наведени условите кога урбанистичкиот план и урбанистичко-планската документација престанува да важи и кога надлежниот орган кој го донел урбанистичкиот план односно ја одобрил урбанистичко-планската документација, донесува одлука за престанување на важност на урбанистичкиот план, односно решение, коишто случаи исто така биле децидно уредени со Законот.

Советот на Општина Центар, на вонредна седница одржана на 27 март 2019 година, ја донел предметната Одлука за начинот на применување на деталните урбанистички планови и истата е

објавена во „Службен гласник на Општина Центар“ бр.6 од 28 март 2019 година.

Согласно членот 7 од оспорената одлука, со оваа одлука престанува да важи Одлуката за запирање на спроведувањето на деталните урбанистички планови, за која Уставниот суд со Решение У.бр.28/2019 од 20.03.2019 година повел постапка и изразил соменение за нејзината несогласност со одредбите на член 8 став 1 алиенја 3, член 9 став 2 и член 30 став 1 и став 3 од Уставот и одредбите од релевантните закони. Но, по донесувањето на сега оспорената одлука, Судот ја запре постапката.

Имено, Советот на Општина Центар, Одлуката за запирање на спроведувањето на деталните урбанистички планови, број 08-5438/12 од 13.12.2018 година, ја донел врз основа на член 28 став 2, член 41 став 4 алинеја 1 и член 43 став 1 алинеја 3 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016 и 163/2016).

Доколку се направи споредба на содржината и суштината на двете одлуки донесени од Советот на Општина Центар, може да се заклучи дека тие имаат исто дејство и скоро истоветна содржина, односно и со претходната и со сега оспорената одлука се запираат, односно нема да се применуваат деталните урбанистички планови што не се усогласени со генералниот урбанистички план.

Имено, сега оспорената одлука иако е со наслов „Одлука за начинот на применување на деталните урбанистички планови“, со членот 2 од истата е предвидено дека деталните урбанистички планови каде што се утврдени неусогласености со Генералниот урбанистички план нема да се применуваат, со што во суштина не се разликува од претходната Одлука за запирање на спроведувањето на деталните деталните урбанистички планови, за која, Судот првично поведе постапка и донесе решение за запирање од извршување на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорениот акт, поради можно настанување на тешко отстранливи и ненадоместливи последици за граѓаните.

Оспорената одлука е донесена врз основа на членот 4, член 41 став 4 алинеја 1 и член 43 став 1 алинеја 3 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/

2016, 90/2017, 64/2018 и 168/2018) кој закон повеќе не е во правниот поредок.

Имајќи ги предвид цитираните уставни одредби, како и законските одредби врз чија основа е донесена оспорената одлука, а и ставот на Судот по однос на претходно оспорената Одлука за запирање на спроведување на деталните урбанистички планови, Судот оцени дека основано може да се постави прашањето за нејзината уставност и законитост.

Со Уставот се гарантира правото на граѓаните на локална самоуправа, издигајќи го на ниво на темелна вредност на уставниот поредок. Меѓутоа, Судот оцени дека правото на граѓаните на локална самоуправа, не е неограничено по својот предмет. Поаѓајќи од член 21 став 1 од Законот за локална самоуправа според којшто општините самостојно, во рамките на законот, ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, утврдени со овој или друг закон и се одговорни за нивното вршење, јасно произлегува дека општините самостојно ги извршуваат своите надлежности, но ефективната самостојност на општините е ограничена, односно истата мора да се одвива во рамките на законот.

Во конкретниот случај, Судот оцени дека оспорената одлука не е во согласност и со горенаведените одредби од Законот за локалната самоуправа, како и со одредбите на поранешниот Закон за просторно и урбанистичко планирање, од причина што во законите на кои се повикува Советот на Општина Центар како доносител на оспорената одлука, во нејзиниот правен основ за донесување, никаде не е законски уредена надлежноста советите на општините да можат со своја одлука да го запрат спроведувањето на деталните урбанистички планови коишто ги донеле во законска постапка и кои до донесувањето на оспорената одлука се спроведувале.

Воедно, со претходниот Закон за просторното и урбанистичкото планирање, односно со членовите: 4, 41 став 4 алинеја 1 и член 43 став 1 алинеја 3, врз чија основа е донесена оспорената одлука, не е предвидено овластување и надлежност на локалната власт да стави во мирување еднаш донесен детален урбанистички план, односно советите на општините немаат законски утврдена надлежност да можат со своја одлука да го запрат спроведувањето на деталните урбанистички планови што ги донеле во законски утврдена постапка, од каде произлегува дека со ваквата

одлука, Советот на Општина Центар излегува надвор од своите законски надлежности.

Според тоа, Судот оцени дека со начинот на кој во конкретниот случај, доносителот на оспорениот акт Советот на Општина Центар, ги пречекорил своите законски овластувања, сериозно ја нарушил правната сигурност на граѓаните, што не е во согласност со темелната вредност на уставниот поредок, член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот - владеење на правото, како и со членот 51 од Уставот, според кој, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон и секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Понатаму, со оспорената одлука, Советот на Општина Центар, сериозно ја нарушил еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, бидејќи со оспорената одлука ги ставил граѓаните во нееднаква правна положба, на начин што со својата одлука не дозволил едни граѓани да ги остварат своите права и правни интереси, за разлика од останатите на кои тоа им било овозможено според член 2 од оспорената одлука, повредувајќи го на тој начин член 9 став 2, од Уставот на Република Северна Македонија.

Со оспорената одлука, Советот на Општина Центар, неосновано ја довел во прашање уставната гаранција на правото на сопственост, со што го повредил и член 30 став 1 и став 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

Во меѓувреме е донесен нов Закон за урбанистичкото планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020 од 10.02. 2020 година), којшто сега е во сила, а со кој поранешниот закон врз основа на којшто е донесена оспорената одлука престанал да важи.

Со Законот за урбанистичкото планирање, во членот 110 е уредено дека со денот на отпочнување на примена на овој закон, престанува да важи Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/14, 44/15, 193/15, 31/16, 163/16, 90/17, 64/18 и 168/18), а согласно членот 111, овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“, а ќе отпочне да се применува во рок од 120 дена од денот на вле-



гувањето во сила. Оттука произлегува дека овој закон започнал да се применува од јуни 2020 година.

Во овој закон е предвиден нов дел под наслов „Важење на урбанистички планови и нивна суспензија“ при што во член 23 став 1 е предвидено дека урбанистичкиот план е на сила до донесување на нов урбанистички план, а согласно ставот 2, ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине во целост, донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за изработување и донесување на нов урбанистички план за истиот плански опфат по постапка од членот 21 од овој закон, а ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине за дел од планот односно за одредени негови плански одредби, донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за изработување и донесување на изменување и дополнување на укинатиот дел од планот по постапка од членот 31 од овој закон.

Според ставот 3, ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине врз основа на пропуст во постапката за донесување, донесувачот на планот може да го донесе истиот план со постапка што ќе се состои само од спроведување на делот од постапката за кој се однесува пропустот и истиот бил основ за укинувањето.

Во ставот 4, е пропишано дека доколку при спроведувањето на постапката од ставот 3 од овој член произлезат и неопходни измени во планското решение, тогаш донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за донесување на нов урбанистички план по постапка од членот 21 од овој закон.

Согласно ставот 5, урбанистички план од член 10 став 1 точките 1, 2, 3, 4 и 5 негов дел или планска одредба се суспендира од применување од страна на донесувачот на планот, доколку се докаже несомнена штета по јавниот интерес што е воочена во текот на спроведувањето на планот, која би се зголемувала со неговото спроведување, а произлегува од неговата спротивставеност со законот и прописите донесени врз основа на него, поради неговата неусогласеност со планови од повисоко ниво или поради плански решенија чиишто штетни последици по јавниот интерес не биле воочени во постапката за негово донесување.

Во ставот 6 е пропишано дека донесувачот на планот, одлуката за суспензија ја донесува врз основа на стручен елаборат за суспензија на применувањето на урбанистичкиот план,

негови делови или плански одредби, изработен од комисијата за урбанизам од членот 38 од овој закон, а по претходно добиено мислење од министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, кое се издава во рок од 15 работни дена по приемот на стручниот елаборат и барањето за мислење.

Согласно ставот 7, одлуката од ставот (6) на овој член е на сила до донесувањето на измени или дополнувања на суспендираниот урбанистички план, негови делови или плански одредби, со кои што ќе се надминат и отстранат недостатоците што биле основ за суспензијата, но не подолго од шест месеци за поединечни делови од урбанистички план или одредени плански одредби и една година за целиот плански опфат на урбанистичкиот план.

Според ставот 8, одлуката од ставот 6 на овој член, не може да се донесе доколку донесувачот истовремено не донесе одлука за отпочнување на постапката за донесување на нов урбанистички план или на измени и дополнувања на урбанистичкиот план од ставот 7 на овој член, со цел отстранување на одредбите од ставот 5 на овој член за кои е докажана штета по јавниот интерес.

Во ставот 9 е наведено дека по истекот на роковите од ставот 7 и неисполнувањето на условот од ставот 8 на овој член, суспендираниот урбанистички план, неговите делови или плански одредби продолжуваат да се спроведуваат, при што штетите што настанале од суспендирањето на планот како и од неотстранувањето на недостатоците на урбанистичкиот план од ставот 5 од овој член, ги сноси единицата на локалната самоуправа за урбанистичките планови од локално значење и Владата на Република Северна Македонија за урбанистичките планови од државно значење.

Оттука, произлегува дека во одредбите на членот 23 од Законот за урбанистичко планирање (којшто сега е во сила) е уредено прашањето во кои случаи и во каква постапка може да се суспендира примената на урбанистички план или негови делови, кои се обврските на донесувачот на планот, кои се последиците, како и временските рокови, што претставува законски основ за суспензија на примена на детален урбанистички план или негови делови.

Од изнесената фактичка состојба, Судот утврди дека иако е поминат подолг временски период Општината Центар не спровела соодветна постапка предвидена во новите законски решенија со кои се предвидени посебни услови и рокови во кои може да се суспендираат од примена деталните урбанистички планови и не ја ставила вон сила оспорената одлука, ниту пак донела нова одлука согласно сега важечките законски решенија.

Врз основа на наведената уставно-судска анализа, како и имајќи го предвид ставот на Судот изразен во Решението У.бр. 28/2019 од 20.03.2019 година, според Судот, основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорената одлука со наведените уставни и законски одредби, а Судот оцени и дека во случајот се исполнети и условите од членот 27 од Деловникот на Уставниот суд за донесување на Решение за запирање од извршување на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорениот акт, поради можно настанување на тешко отстранливи и ненадоместливи последици за граѓаните.

7. Поради изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. Решението под точката 2 е донесено со мнозинство гласови. **(У.бр.273/2020 од 16.12.2020)**

### 1.3. РЕШЕНИЈА ЗА ЗАПИРАЊЕ НА ПОСТАПКА

#### 26.

##### У.бр.76/2019

##### - Правила за снабдување со топлинска енергија

**Запирање на поведената постапка поради утврдена погрешна фактичка состојба во текот на постапката за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот акт.**

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 47 алинеја 3 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 22 јануари 2020 година, донесе

#### РЕШЕНИЕ

1. СЕ ЗАПИРА постапката за оценување на уставноста и законитоста на членот 54 од Правилата за снабдување со топлинска енергија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 65/2019).

2. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата поднесена од Божна Гаговска од Скопје, со Решение У.бр.76/2019 од 4 декември 2019 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на членот 54 од Правилата за снабдување со топлинска енергија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 65/2019), затоа што основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги на Република Северна Македонија, со свој акт бр.09-16/1 од 03.01.2020 година, го извести Уставниот суд дека има донесено Правила за изменување и дополнување на Правилата за снабдување со

топлинска енергија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 162/2019 од 6 август 2019 година), со кои го има изменето членот 54 од Правилата за снабдување со топлинска енергија.

Изменетиот член 54 од Правилата има осум става и нова содржина, за разлика од претходно важечкиот, кој имаше три става и друга содржина.

Ставот 1 од новиот член, ја има задржано претходната содржина, со минимални допрецизирања на постапката во точките 4) и 8) и со додавање на нова точка 10), со која се пропишува дека по прифаќање на барањето на сопственикот и подмирување на сите доспеани обврски спрема снабдувачот по основ на испорачана топлинска енергија, договорот за снабдување со топлинска енергија се смета за раскинат.

Ставовите 2 и 3 се заменети со нови ставови 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 8, со кои суштински се менува содржината и на нов, различен начин се пропишува обврска за плаќање на надоместокот за ангажирана топлинска моќност (фиксен дел) од надоместокот за топлинска енергија, односно се пропишуваат услови за ослободување од плаќање на таквата обврска.

Согласно член 47 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја запре постапката ако се утврди дека поведувањето на постапката било засновано врз погрешна фактичка состојба.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека Уставниот суд, при донесување на Решението У.бр.76/2019, ја немал предвид наведената измена на Правилата, поради што поведувањето на постапката било засновано врз погрешна фактичка состојба.

Оценувањето на уставноста и законитоста на новиот член 54 од Правилата за топлинска енергија подразбира потреба од нова анализа на одредбата, за што нема услови во оваа фаза на постапката. Таквата анализа е можна доколку пред Уставниот суд биде оспорена уставноста и законитоста на новиот член 54 од Правилата.

Поради наведеното, Судот утврди дека се настапени условите од член 47 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд, за запирање на постапката, поради што одлучи како во точката 1 на ова решение.

3. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.76/2019 од 22.01.2020)**

**27.**

**У.бр.60/2020**

**- Одлука за забрана и посебен режим на движење на територијата на Републиката**

**Запирање на постапката бидејќи со Одлука за изменување на Одлуката за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија се бришат точките 2 и 3 од членот 1 од Одлуката, за кои Уставниот суд поведе постапка за оценка на уставноста и со тоа истите престанале да важат односно не се повеќе во правниот поредок.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 47 алинеја 1 и член 71 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 12 јуни 2020 година, донесе

**РЕШЕНИЕ**

1. СЕ ЗАПИРА постапката за оценување на уставноста на член 1 точки 2 и 3 од Одлуката за изменување на Одлуката за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија, бр.44-2416/9 од 22 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија,“ број 107/2020) донесена од Владата на Република Северна Македонија.

2. Се става вон сила Решението за запирање на извршување на поединечните акти или дејствија донесени, односно преземени врз основа на одредбите од Одлуката означени во точката 1 од ова решение.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Олгица Трајковска од Скопје, со Решение У.бр.60/2020 од 14 мај 2020 година поведе постапка за оценување на уставноста на одредбите од Одлуката наведени во точката 1 од ова решение и го запре извршувањето на поединечните акти или дејствија донесени, односно преземени врз основа на одредбите од Одлуката, затоа што пред Судот, со основ се постави прашањето за нивната согласност со Уставот.

4. Во текот на постапката Судот утврди дека доносителот на оспорениот акт до Судот не достави одговор на решението за поведување на постапка, но Судот утврди дека со Одлуката за изменување на Одлуката за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија, бр.44-2416/12 од 14 мај 2020 година објавена на 15 мај 2020 година во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.125/2020“, Владата ги избришала точките 2 и 3 од членот 1 од Одлуката, со што престанале да важат оспорените одредби за кои беше поведена постапка за оценка на нивната уставност.

5. Согласно член 47 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја запре постапката ако во текот на постапката законот, другиот пропис или општ акт престанале да важат, а не наоѓа основи за оценување на нивната уставност, односно уставност и законитост во време на важењето.

Во конкретниов случај, имајќи предвид дека во текот на постапката, Владата на Република Северна Македонија донела Одлука за изменување на Одлуката за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија, бр.44-2416/12 од 14 мај 2020 година, објавена на 15 мај 2020 година во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.125/2020, со која се избришани точките 2 и 3 од членот 1 од Одлуката, за кои беше пред Уставниот суд поведена постапка за оценка на уставноста и со тоа истите престанале да важат односно не се повеќе во правниот поредок, Судот утврди дека се нас-

тапени условите од член 47 алинеја 1 од Деловникот за запирање на постапката.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. (**У.бр.60/2020 од 12.06.2020**)

## 28.

### У.бр.126/2020

**- Примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба**

**Запирање на постапката со оглед на тоа што оспорената уредба престанала да важи во текот на постапката за оценување на нејзината уставност и законитост и повеќе не е во правниот поредок на Република Северна Македонија.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 47 алинеја 1 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992 и “Службен весник на Република Северна Македонија” бр.202/2019), на седницата одржана на 24 јуни 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ЗАПИРА постапката за оценување на уставноста и законитоста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2832/1 од 3 април 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија” број 90/2020).



2. СЕ СТАВА вон сила Решението со кое се запира извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на актите означени во точката 1 од ова решение.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија по повод иницијативата поднесена од Светскиот македонски конгрес, со Решение У.бр.126/2020 од 27 мај 2020 година поведе постапка за оценување на уставноста на актот наведен во точката 1 на ова решение, затоа што основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот и Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

4. Владата на Република Северна Македонија на седницата одржана на 29 мај 2020 година донесе нова Уредба со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, бр.44-4750/1 од 29 мај 2020 година, објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 140/2020 од 29 мај 2020 година.

Во членот 4 на Уредбата е предвидено дека со денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила престанува да важи Уредбата со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2832/1 од 3 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 90/2020 и 123/2020).

Во членот 5 од наведената уредба е утврдено дека оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во “Службен весник на Република Северна Македонија”.

Согласно наведените одредби, новата Уредба со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија влегува во сила на 29 мај 2020 година, кога е и објавена во “Службен весник на Република Северна Македонија”.

Од наведеното може да се заклучи дека Уредбата со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2832/1 од 3 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 90/2020 и 123/2020), за која е поведена постапка

за оценување на уставноста и законитоста, не е повеќе во сила ниту во примена, односно оспорената уредба не е повеќе во правниот поредок.

5. Согласно член 47 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја запре постапката ако во текот на постапката законот, другиот пропис или општ акт престанале да важат, а не наоѓа основи за оценување на нивната уставност, односно уставност и законитост во време на важењето.

Со оглед на тоа што оспорената уредба престанала да важи во текот на постапката за оценување на нејзината уставност и законитост и повеќе не е во правниот поредок на Република Северна Македонија, Судот оцени дека се исполнети условите од член 47 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд за запирање на постапката.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 на ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе, со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.  
**(У.бр.126/2020 од 24.06.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање против Решението У.бр.126/2020, донесено на седницата одржана на 24 мај 2020 година, со кое Уставниот суд одлучи да ја запре постапката за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2832/1 од 3 април 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 90/2020), писмено го образложувам следното

## ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд по повод иницијативата поднесена од Светскиот македонски конгрес, со Решение У.бр.126/2020 од 27 мај 2020 година поведе постапка за оценување на уставноста на предметната Уредба со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2832/1 од 3 април 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија” број 90/2020), затоа што основано се постави прашањето за нејзината согласност со Уставот, и одлучи да ги запре од извршување поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на оспорената уредба со законска сила. По ваквата одлука на Судот, Владата на Република Северна Македонија на седницата одржана на 29 мај 2020 година донесе нова Уредба со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, бр.44-4750/1 од 29 мај 2020 година, објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија” број 140/2020 од 29 мај 2020 година. Во членот 4 на Уредбата е предвидено дека со денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила престанува да важи Уредбата со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2832/1 од 3 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 90/2020 и 123/2020). Новата Уредба со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија влегува во сила на 29 мај 2020 година, кога е и објавена во “Службен весник на Република Северна Македонија”. Судот на седницата одржана на 24 јуни 2020 година, оцени дека Уредбата со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2832/1 од 3 април 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 90/2020 и 123/2020), за која е поведена постапка за оценување на уставноста, не е повеќе во сила ниту во примена, односно оспорената уредба не е повеќе во правниот поредок, и поради наведеното, а согласно член 47 алинеја 1 од Деловникот, Судот одлучи да ја запре постапката и да ги запре од извршување поединечните

акти и дејствија што се преземени врз основа на оспорената уредба со законска сила.

Мојот став во однос на уставноста на оспорената уредба беше изнесен на седницата на Судот, којшто со Решението У.бр. 126/2020 година, оправдано изрази сомнеж во уставноста на предметната уредба, од причини што со донесувањето на оспорената уредба Владата на Република Северна Македонија ги пречекорила, односно ги надминала своите со Устав предвидени овластувања. Имено, донесувањето на оспорената уредба со законска сила, според Судот не претставува мерка којашто има непосреден ниту посреден ефект во справувањето со последиците од епидемијата и Владата согласно овластувањата предвидени во членовите 125 и 126 од Уставот треба да донесува уредби со законска сила само и исклучиво со цел справување со причинителот и последиците од вонредната состојба предизвикана од присуството на коронавирусот - COVID-19, а не и уредби со кои се уредуваат медиумските услуги коишто ги уредува Владата со оспорената одредба и коишто според Судот немаат допирни точки со вонредната состојба. Од овие причини, Судот оцени дека Владата на Република Северна Македонија излегува надвор од овластувањето коешто согласно Уставот го има Владата во вонредна состојба согласно членовите 125 и 126 од Уставот и мерката којашто е уредена со предметната уредба нема легитимна цел ниту општествена оправданост, истата е непропорционална во светло на целта којашто се сака да се постигне, односно во справувањето со кризата предизвикана од коронавирусот COVID-19. Судот, во конкретниов случај, оправдано го примени членот 27 од Деловникот на Уставниот суд за донесување на решение за запирање од извршување на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на оспорената уредба, бидејќи со нејзиното извршување би можеле да настанат тешко отстранливи последици.

Во однос на прашањето дали Уставниот суд е надлежен да ја цени и законитоста на уредбите со законска сила, мојот став е изнесен во повеќе наврати во извоените мислења по решенијата У.бр.46/2020, У.бр.44/2020, У.бр.50/2020, У.бр.46/2020, У.бр.49/2020 и Одлуката У.бр.49/2020, меѓутоа апсолутно не се согласувам со одлуката на мнозинството судии и со правните основи и аргументи на кои се темели Решението У.бр.126/2020, со кое на седницата одржана на 24 мај 2020 година, Уставниот суд одлучи да ја запре постапката за оценување на уставноста на Уредбата

со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2832/1 од 3 април 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија” број 90/2020).

Според тоа, сметам дека Судот требаше да демонстрира бескомпромисна одлучност во обезбедувањето на темелната вредност на нашиот уставен поредок - владеењето на правото, со цел да ги спречи изигрувањето и грубите повреди на Уставот и законите од страна на Владата на Република Северна Македонија, односно да го примени членот 70 од Деловникот на Уставниот суд, и да утврди неуставност и незаконитост на оспорената уредба со законска сила во времето на нејзиното важење.

Членот 70 од Деловникот на Уставниот суд, во алинејата 6 предвидува дека Уставниот суд донесува одлука кога одлучува за суштината на работата и тоа: „за утврдување на неуставност на закон односно неуставност и незаконитост на пропис и друг општ акт во време на важењето, што престанал да важи во текот на постапката, ако се исполнети условите за нивно поништување”. Во конкретниов случај, беа исполнети сите услови за поништување на предметната уредба со законска сила, но сепак, Судот одлучи да ја запре постапката, бидејќи оспорениот акт во текот на постапката престанал да важи и не е повеќе во правниот поредок. Според моето мислење, ваквата одлука, не дава придонес во она што е примарна надлежност на Уставниот суд, да ја штити уставноста и законитоста и наместо да демонстрира одлучност во обезбедувањето на уставно-правното начело на владеење на правото, со цел да го спречи изигрувањето и повредите на Уставот, Судот всушност направи компромис на штета на уставно-правното начело на владеење на правото од кое произлегува и правната сигурност за граѓаните.

Доколку Уставниот суд го применеше членот 70 од Деловникот и утврдеше неуставност на предметната уредба со законска сила во време на важењето, а што престанала да важи во текот на постапката, Судот ќе спречеше изигрување на уставните надлежности и тогаш новата Уредба со законска сила за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба, бр.44-4750/1 од 29 мај 2020 година, објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија” број 140/2020 од 29 мај 2020 година, донесена по решението со кое

беше поведена постапка и беше ставена временна мерка, ќе ја доживееше истата судбина, односно ќе беше во подоцнежна фаза поништена, ќе беа поништени поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на оспорената уредба, односно ќе се отстранеа правните последици коишто произлегле од истата, и ќе беше задоволена темелната вредност на нашиот уставен поредок - владеењето на правото.

Судија на Уставниот суд,  
д-р Дарко Костадиновски  
(У.бр.126/2020 од 24.06.2020)

## 29.

### У.бр.163/2016

**- Законот за дополнување на Законот за помилување**

**Запирање на постапката со оглед на тоа што оспорениот закон е со темпорален карактер и се исцрпел по определениот рок за негова примена, од каде произлегува дека поведувањето на постапката било засновано врз погрешна фактичка состојба.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 47 алинеи 3 и 5 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 18 ноември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ЗАПИРА постапката за оценување на уставноста на Законот за дополнување на Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.99/2016).

2. Ова решение ќе се објави во “Службен весник на Република Северна Македонија”.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата поднесена од Зоран Стојановски од Тетово, со Решение У.бр.163/2016 од 27 ноември 2019 година поведе постапка за оценување на уставноста на Законот означен во точката 1 од ова решение. Постапката беше поведена затоа што пред Судот основано се постави прашањето за согласноста на Законот со член 8 став 1 алинеја 3, членот 51 и член 84 став 1 алинеја 9 од Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека согласно членот 1 од Законот за дополнување на Законот за помилување (“Службен весник на Република Македонија” бр.99/2016) во Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/ 1993), по членот 11 се додава нов член 11-а, кој гласи:

#### Член 11-а

“Претседателот на Републиката може во рок од 30 дена од денот на донесувањето на овој закон да го поништи помилувањето дадено без претходна постапка за помилување.

Претседателот не е должен да ја образложи одлуката од ставот 1.

Лицето за кое е донесена одлука за помилување има право до претседателот на Републиката да поднесе барање за поништување на одлуката за негово помилување.

Претседателот на Републиката е должен во рок од 30 дена од денот на поднесувањето на барањето од ставот 3, да ја поништи донесената одлука“.

5. Собранието на Република Северна Македонија како доносител на оспорениот закон не достави одговор по наводите во Решението.

Владата на Република Северна Македонија по барање на Судот достави мислење по однос на наводите во Решението.

Со оспорениот Закон за дополнување на Законот за помилување се додава нов член 11-а во кој е дадена можноста претседателот на Републиката во рок од 30 дена од денот на донесувањето на овој закон да го поништи помилувањето дадено без претходна постапка за помилување.

Собранието на Република Македонија со Указ за прогласување го донесе оспорениот закон на седницата одржана на 19

мај 2016 година под бр.08-2612/1. Законот е објавен во “Службен весник на Република Македонија” на 20 мај 2016 година.

Согласно членот 2 на овој закон, овој закон влегува во сила со денот на неговото објавување, што значи на 20 мај 2016 година.

Оттука, имајќи ги во вид членовите 1 и 2 од овој закон, неспорно произлегува дека Законот произведува правно дејство само во периодот од 30 дена по неговото објавување, односно дејствијата предвидени во оспорениот закон може да се преземаат само во рок од 30 дена од денот на неговото објавување сметано од 20 мај 2016 година.

Според член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Согласно член 47 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја запре постапката ако се утврди дека поведувањето на постапката било засновано врз погрешна фактичка состојба.

Според член 47 алинеја 5 од Деловникот, Уставниот суд ќе ја запре постапката ако во текот на постапката престанат процесните претпоставки за нејзино натамошно водење.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека во текот на поведената постапка Судот утврди дека оспорениот закон поради неговиот темпорален карактер е исцрпен во примената и истиот повеќе не може да произведува правно дејство, што претставува процесна пречка за натамошно водење на постапката.

Оттука, Уставниот суд, при донесувањето на Решението У.бр.163/2019 од 27 ноември 2019 година немајќи го во вид темпоралниот карактер на оспорениот закон којшто се исцрпел по определениот рок за негова примена, произлегува дека поведувањето на постапката било засновано врз погрешна фактичка состојба.

Поради наведеното, Судот утврди дека се настапени условите од член 47 алинеи 3 и 5 од Деловникот на Уставниот суд, за запирање на постапката, поради што одлучи како во точката 1 на ова решение.



5. Ова решение Судот, со мнозинство гласови, го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.163/2016 од 18.11.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020), по моето гласање за запирање на постапката за оценување на уставноста на Законот за дополнување на Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.99/2016), во предметот У.бр.163/2016, го издвојувам и писмено го образложувам следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

#### I.

Пред да го образложам моето издвоено мислење, потребно е да нагласам дека во овој предмет гласав за запирање на постапката за оценување на уставноста на Законот за дополнување на Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.99/2016). Според мене, ваквата одлука е единствено исправно решение со оглед на ограниченото временско важење на овој закон, што е јасно образложено во самото Решение.

Сепак, причината за издвојување на мислењето, е мојот став дека покрај причината за запирање на постапката, Решението во своето образложение, требаше да опфати и други прашања што се образложени подолу во мислењето, а се поврзани со оспорениот закон. Ова е оттаму што овој предмет се однесува на тема која е долго време присутна во јавноста и која не е важна само од уставно-правна гледна точка, туку и од аспект на голем број на судски постапки што се водат во моментот, како пред домашните судови, така и пред Европскиот суд за човекови права во Стразбур. Дополнително, неспорен е и фактот дека по однос на нив има и постојани политички судири кои го оптоваруваат општеството.

Имајќи го предвид последното, сметам дека Уставниот суд во своите образложенија, покрај на основните аргументи по однос на главната работа, понекогаш треба да се осврне пошироко на состојбата и да даде и други дополнителни аргументи (секако, од гледна точка на своите надлежности), кои со својот авторитет и правна издржаност, ќе придонесат во расчистувањето на прашања што се од значење за општеството и неговите институции.

## II.

Таков е случајот и со овој предмет каде беше оспорена уставноста во целост на Законот за дополнување на Законот за помилување кој според мене, покренува две главни прашања.

Првото е дали постои уставен основ за повлекување на претходно дадено помилување за што е дадено образложение во Решението со кое се поведе постапка за оценување на уставноста во овој предмет. Второто е дали со овој закон се дава правен легитимитет на претходно дадените аболиции во форма на одлука за помилување од страна на претседателот на Републиката, на што сакам посебно да се осврнам.

Како што е познато, во април 2016 година, претседателот на Републиката донесе поголем број одлуки за помилување на одредени лица кои беа ослободени од кривичен прогон (тнр. аболиција). Во овие одлуки, меѓу другото, како правен основ е наведен член 11 од Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1993).

За потсетување, овој член беше избришан во 2009 година, со влегувањето во сила на Законот за изменување и дополнување на Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 12/2009) или поточно со член 10 од овој закон. Тоа значи дека членот 11 од основниот текст на Законот за помилување, како правен основ за давање на аболиција во тој момент престана да постои во нашиот правен поредок.

Притоа, не се смее да прави никаква забуна укинувачката Одлука на Уставниот суд У.бр.19/2016 од 16 март 2016 година со која се укина во целост Законот за изменување и дополнување на Законот за помилување од 2009 година и да се толкува дека истата „го вратила“ членот 11 од основниот текст на Законот за помилување во правниот промет. Ова е од проста причина што бришењето на овој член влегло во сила 2009 година и во истиот

момент произвело правно дејство кое трае се до денес, на што не може да има никакво влијание укинувачка одлука на Судот, која пак има правно дејство од моментот на влегување во сила, па во иднина.

Според тоа, логично се наметнува единствениот можен заклучок: не постоел правен основ за донесување на одлуките за аболиција од април 2016 година на претседателот на Републиката и како такви тие не можат да произведуваат никакво правно дејство.

Но и покрај тоа, Собранието во мај 2016 година, донесе закон со кој му даде можност на претседателот на Републиката во рок од 30 дена сметано од донесувањето на законот, да ги поништи помилувањата од април истата година. На лицата пак, на кои беа им беа дадени истите помилувања, им беше утврдено законско право да поднесат барање за поништување на истите помилувања, а по однос на кое, претседателот на Републиката беше законски обврзан да го поништи помилувањето во рок од 30 дена од денот на поднесувањето на тоа барање.

### III.

Ако се има предвид погоре кажаното за непостоење правен основ за донесување на одлуките за аболиција и фактот што е донесен закон со кој се овозможува нивно поништување, се поставува клучното прашање: дали може да се смета дека со истиот закон правно се конвалидирале истите одлуки и на тој начин им е даден правен легитимитет?

Одговорот на ова прашање е негативен. Уште во Стариот Рим, била позната правната изрека: *Quod ab initio vitiosum est non potest tractu temporis convalescere* или во превод: „Она што не чини уште на почетокот, не може да се оснажи со текот на времето“. Тоа е случајот и со овој закон, кој не може да конвалидира и легитимира акти што се донесени без правен основ. Впрочем, во правен поредок, каде една од темелните вредности е владеењето на правото, тоа е единственото можно толкување. Истовремено, ова ја прави ирелевантна расправата дали можело во конкретниот случај да бидат поништени (повлечени) помилувањата, од причина што не може да се поништи нешто што правно не може да постои.

Од друга страна, сосем е погрешно толкувањето дека со самиот факт што во членот 1 од Законот за дополнување на Законот за помилување од мај 2016 година, стои дека по членот 11 од Законот за помилување од 1993 година се додава нов член 11-а, произлегува дека оваа спорна одредба постои во нашиот правен поредок. Како што беше појаснето погоре, одредбата е избришана во 2009 година и оттогаш не постои во правниот поредок. Тоа е единствен аргумент кој може да се земе предвид при определувањето на тоа дали една одредба е во правниот поредок, а не да се донесуваат заклучоци врз основа на несреќно избрана правна техника за дополнување на еден закон кој бил донесен токму и единствено за таа цел - да се дополни постојниот закон со нова одредба (член 11-а), а не да утврдува или определува дали постои членот 11 од основниот текст на Законот, што всушност не може да биде предмет на било кој закон.

#### IV.

Само за потсетување, јас гласав против укинувачката Одлука на Уставниот суд У.бр.19/2016 од 16 март 2016 година, со која се укина во целост Законот за изменување и дополнување на Законот за помилување од 2009 година каде го издвоив своето издвоено. Исто така и по гласањето против Решението на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.96/2016 донесено на ден 21.03.2018 година за отфрлање на иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на член 11 од Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1993), повторно го издвоив своето мислење, каде меѓу другото наведов:

„...Од анализата на изнесеното произлегува дека членот 11 од Законот за помилување, сметано од 5 февруари 2009 година е избришан со член 10 Законот за изменување и дополнување на Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.68/2009) со што сметано од наведениот датум престанал да биде дел од правниот поредок.

Согласно член 68 алинеја 2 од Уставот на Република Македонија, Собранието на Република Македонија е надлежно да донесува закони од каде произлегува дека еднаш избришаната законска норма од страна на Собранието може да се врати во правен поредок само преку ново уредување, нова регулатива, повторно од страна на законодавецот, а никако со интервенција на Уставниот суд, кој има улога на негативен законодавец.

Согласно член 110 од Уставот Судот ја оценува уставноста само на оние законски одредби што се дел од правниот поредок на Република Македонија, кои се во правна сила, односно важат и се применуваат на територијата на Република Македонија, а не тие коишто престанале да важат.

Оттаму, тоа што Уставниот суд со Одлуката У.бр.19/2016 од 16 март 2016 година со која го укина Законот за изменување и дополнување на Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 12/2009) вклучително и членот 10 со кој се брише членот 11 од Законот не смее да се толкува на начин што би имплицирал дека Судот го вратил во правниот поредок одамна избришаниот член 11 од Законот за помилување. Во вакви ситуации, според досегашната уставно-судска практика Судот секогаш, без исклучок, согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот, ја отфрлил иницијативата за оценување на уставноста на одредби од закони што биле избришани од страна на законодавецот, бидејќи таквите одредби не можат да бидат предмет на уставно-судска оцена затоа што не се дел од правниот поредок, што согласно наведената деловничка одредба преставува процесна пречка за одлучување.“

Овие мои ставови се потврдени и со Извештајот на Законодавна-правна комисија на Собранието на Република Северна Македонија, од декември 2019 година во врска со барањето за давање на автентично толкување на членот 11 од Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1993), каде се наведува:

„...Сите акти за помилување на претседателот на државата засновани на член 11 од Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија, бр.20/1993) по 2009 година СЕ НЕЗАКОНСКИ и како такви се ништовни.

Тргувајќи од наведеното Законодавно-правната комисија врз основа на членот 176 став 9 од Деловникот на Собранието на Република Македонија оцени дека барањето за давање на автентично толкување на член 11 од Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1993) не е оправдано, бидејќи членот 11 од Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 20/1993) не е дел од правниот систем, што значи дека не може да се применува, па според тоа на член од закон кој што не постои не може да се даде автентично толкување.“

Претседател на Уставниот суд,  
Сали Мурати  
(У.бр.163/2016 од 18.11.2020)

## **I.4. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА**

### **I.4.1. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА НА ЗАКОНИ**

**30.**

**У.бр.104/2019**

**- Бришење на осуди од казнена евиденција**

Со предвидувањето во оспорената одредба дека повеќе осуди на исто лице можат да се бришат од казнената евиденција само истовремено и тоа ако постојат услови за бришење на секоја од тие осуди, не се повредуваат темелните вредности на уставниот поредок предвидени во член 8 став 1 алинеи 1, 3, 4 и 11 од Уставот, односно не се повредува темелната вредност на владеењето на правото ниту поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, од причина што станува збор за бришење на осуди *ex lege* и се однесува на исто лице осудено со повеќе судски одлуки и Законот изречно дефинира дека сите судски одлуки се бришат истовремено доколку се исполнети условите за бришење на секоја поединечна одлука кога ќе истече најдолгиот рок неопходен за исполнување на условот за истовремено бришење на осудите.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 15 јануари 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 104 став 5 од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015 и 97/2017).

2. Христијан Георгиевски, адвокат од Скопје до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на членот од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите на подносителот на иницијативата оспорениот член 104 став 5 од Кривичниот законик не бил во согласност со член 8 став 1 и 3, членот 9, членот 18, членот 33, членот 51 и член 52 став 4 од Уставот на Република Северна Македонија.

Во понатамошниот текст од иницијативата, подносителот ги цитира одредбите од член 8 ставови 1, 3, 4 и 11, член 14, член 50 и член 51 од Уставот.

Имено, според подносителот со оспорениот член од Законикот постоело врзување, односно нераскинлива врска помеѓу повеќе осуди на исто лице - осуденик, независно од нивниот вид и висина и независно од временскиот период кога истите биле изречени.

Подносителот на иницијативата смета дека никој, па дури ни законодавецот не смее да го ограничува судот и слободното судиско убедување во делот на оценувањето кои околности се важни за изборот и одмерувањето на кривичната санкција. Оттука, според наводите во иницијативата, зависел периодот и начинот на бришење и рехабилитација како можност на осуденикот да ги отстрани од себе правните последици, од осудата, имајќи го предвид неговото поведение по сторувањето на кривичното дело, околностите за надомест на штета, за враќање на имотната корист, како и други околности од значење за таквата одлука, а имајќи предвид дека товарот на осудата како сидро со иницијативниот член можел да го следи осуденикот цел живот.

Од друга страна пак, според иницијативата, ако едно лице било осудено и ја имал завршено казната, која би била социјалната оправданост таа осуденост пак да му се сметала доколку стори ново кривично дело и која би била целта и принципот на ресоцијализацијата и реституцијата во конкретна правна ситуација.

Од наведените причини се предлага Уставниот суд да утврди неуставност на оспорениот член 104 став 5 од Кривичниот законик и истиот да го отстрани од правниот поредок.

3. Судот на седницата утврди дека членот 104 од Кривичниот законик гласи:

Член 104  
ЗАКОНСКА РЕХАБИЛИТАЦИЈА

“(1) Осудата за изречената алтернативна мерка освен условна осуда и осудата со која сторителот на кривичното дело е ослободен од казна се бришат од казнената евиденција ако осудениот во рок од една година од денот на правосилноста на судската одлука не стори ново кривично дело.

(2) Условната осуда се брише од казнената евиденција по една година откако ќе помине времето за проверка ако за тоа време осудениот не стори ново кривично дело.

(3) Осудата на парична казна и казната забрана на управување со моторно возило, изречена како единствена казна, се брише од казнената евиденција кога ќе поминат три години од денот на извршената, застарената или простената казна ако за тоа време осудениот не стори ново кривично дело.

(4) Осудите на затвор до три години и на малолетнички затвор се бришат од казнената евиденција кога ќе поминат пет години од денот на издржаната, застарената или простената казна ако за тоа време осудениот не стори ново кривично дело.

(5) Повеќе осуди на исто лице можат да се бришат од казнената евиденција само истовремено и тоа ако постојат услови за бришење на секоја од тие осуди (оспорен став).”

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 8 став 1 алинеи 1, 3, 4 и 11 од Уставот, темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото, поделбата на државната власт на законодавна,



извршна и судска и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право.

Според членот 14 од Уставот, никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна. Никој не може да биде повторно суден за дело за кое веќе бил осуден и за кое е донесена правосилна судска одлука.

Со членот 50 од Уставот се предвидува дека:

„Секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.

Се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.

Граѓанинот има право да биде запознат со човековите права и основни слободи и активно да придонесува, поединечно или заедно со други за нивно унапредување и заштита.”

Согласно членот 51 од Уставот во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Оспорениот член 104 од Кривичниот законик е поместен во Глава деветта од Кривичниот законик кој што го разработува институтот рехабилитација. Имено, членот 103 од наведениот законик го обработува општиот поим на рехабилитацијата, а членот 104 ја уредува законската рехабилитација, додека пак, членот 105 од Кривичниот законик ја уредува судската рехабилитација.

Членот 103 од Кривичниот законик предвидува дека рехабилитацијата на осудено лице може да настапи по сила на закон (законска рехабилитација) или врз основа на судска одлука (судска рехабилитација). Рехабилитацијата значи предвремен престанок на казните што се состојат во забрани и на казната протерување странец од земјата и правните последици од осудата и бришење на осудата од казнената евиденција. Рехабилитираното лице се смета за неосудувано, а податоците за бришаната осуда не се даваат никому. Со рехабилитацијата не се допира во правата на трети лица кои се засноваат врз осудата.

Оспорениот член 104 од истиот законик предвидува дека:

(1) Осудата за изречената алтернативна мерка освен условна осуда и осудата со која сторителот на кривичното дело е ослободен од казна се бришат од казнената евиденција ако осудениот во рок од една година од денот на правосилноста на судската одлука не стори ново кривично дело.

(2) Условната осуда се брише од казнената евиденција по една година откако ќе помине времето за проверка ако за тоа време осудениот не стори ново кривично дело.

(3) Осудата на парична казна и казната забрана на управување со моторно возило, изречена како единствена казна, се брише од казнената евиденција кога ќе поминат три години од денот на извршената, застарената или простената казна ако за тоа време осудениот не стори ново кривично дело.

(4) Осудите на затвор до три години и на малолетнички затвор се бришат од казнената евиденција кога ќе поминат пет години од денот на издржаната, застарената или простената казна ако за тоа време осудениот не стори ново кривично дело.

(5) Повеќе осуди на исто лице можат да се бришат од казнената евиденција само истовремено и тоа ако постојат услови за бришење на секоја од тие осуди (оспорен став).”

Тргувајќи од анализата на цитираните уставни одредби, одредбите кои што ја уредуваат рехабилитацијата, а посебно од анализата на оспорениот член 104 од Кривичниот законик, поточно ставот 5 од истиот е предмет на уставно-судска анализа на овој реферат, Судот оцени дека не може основано да се постави прашањето за неговата согласност со одредбите од Уставот на кои се укажува во иницијативата.

Имено, според Судот, рехабилитацијата во најопшта смисла претставува враќање во поранешниот правен статус и како таква претставува трансцендентален поим што го протегнува начелото на ресоцијализација во подрачјето на правната положба на осудениот по издржаната, застарената или простена казна или друга санкција. Оттука, и појавата на овој институт може да се поврзе со јакнењето на позицијата на идејата на ресоцијализацијата во современото казнено право.

Според постојното законско решение рехабилитацијата е повторно воспоставување на статусот на неосудуваност на осудениот како граѓанин и бришење на неговата осуда. Поранешниот статус на неосудуваност се воспоставува со поништување на дополнителното негативно дејство на осудата во вид на различни

правни ограничувања по нејзината правосилност или по извршената, застарената или простената казна и со бришење на самата осуда од казнената евиденција, така што осудуваното лице има право да се смета како неосудувано. Се работи, според тоа, за институт што е на линијата на начелото на ресоцијализација таа е од една страна награда за доброто однесување на осудениот по осудата, а од друга страна превентивна мерка што го забрзува и олеснува процесот на неговата социјална интеграција и влијае тој во иднина да се одврати од вршење казнени дела.

Исто така, според Судот, рехабилитацијата не е акт на милост, туку напротив право на осудениот да биде рехабилитиран ако во определено време не стори ново казнено дело.

Законската рехабилитација која што се уредува со членот 104 од Кривичниот законик, се состои во бришење на осудата од казнената евиденција по сила на закон по протекот на определен рок од правосилноста на пресудата, односно од денот на издржаната, застарената или простената казна, ако осудениот во законски определениот рок не стори ново казнено дело. Бришењето на осудата повлекува и престанок на сите правни последици од осудата, како и на изречените казни што се состојат во забрани (забрана на вршење професија, дејност или должност и забрана за управување со моторно возило), или казната протерување странец од земјата.

Основно и главно правило е што законската рехабилитација е ограничена исклучиво на полесни осуди, од кои најтешка е осудата на казна затвор до три години и малолетнички затвор.

По однос на оспорениот став 5 од членот 104 од Кривичниот законик каде се предвидува дека повеќе осуди на исто лице можат да се бришат од казнената евиденција само истовремено и тоа ако постојат услови за бришење на секоја од тие осуди, Судот оцени дека истиот не е во спротивност со одредбите од Уставот и со него не се повредуваат темелните вредности на уставниот поредок предвидени во член 8 став 1 алинеи 1, 3, 4 и 11 од Уставот, односно не се повредува темелната вредност на владеењето на правото ниту поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, од причина што станува збор за бришење на осуди *ex lege* и се однесува на исто лице осудено со повеќе судски одлуки и Законот изречно дефинира дека сите судски одлуки се бришат истовремено доколку се исполнети условите за бришење на

секоја поединечна одлука кога ќе истече најдолгиот рок неопходен за исполнување на условот за истовремено бришење на осудите. Со други зборови е неопходно потребно во целост осуденото лице да биде “чисто“ и да бидат отстранети сите правни пречки со што би се овозможило исполнување на законските услови предвидени во целината на членот 104 од Кривичниот законик (што значи дека оспорениот став 5 не може да се анализира надвор од концептот на останатите ставови од истиот член), за примена на институтот законска рехабилитација, поради што всушност истиот и се разликува од судската рехабилитација, со сите параметри и предуслови утврдени во членот 103 од Кривичниот законик.

Поточно, оспорениот став 5 од членот 104 од Кривичниот законик не може да се гледа и анализира вон останатите ставови на овој член од причина што и во нив се предвидени услови за бришење на осудата, што значи дека и овој оспорен став кој што уредува истовремено бришење на повеќе осуди се заснова на истиот концепт.

Бришењето на осудата кога се исполнети условите за законска рехабилитација го врши судот надлежен за водење на казнената евиденција по службена должност со решение, а доколку судот не донесе такво решение, осуденото лице може да бара да се утврди дека бришењето на осудата настапило според одредбите од Законот за кривичната постапка.

Од овие причини произлегува дека оспорената одредба од Кривичниот законик е во согласност со Уставот, како и со Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи и упатува на почитување и заштита на правата и слободите.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.104/2019 од 15.01.2019)**

## 31.

### У.бр.1/2019 и У.бр.6/2019

#### - Закон за амнестија

Во ситуација кога Уставниот суд веќе се произнел и оценил дека нема основи за поведување на постапка за оценување на уставноста на членовите 1 и 2 од Законот за амнестија, со кои се определува предметот на амнестијата и постапката за примена на Законот, а преостанатите членови 3, 4 и 5 се во функција на операционализација на членовите 1 и 2 од Законот и несомнено ја следат правната судбина на овие два члена, барањето во иницијативата за оценување на уставноста на целината на Законот за амнестија, е неосновано.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 2 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 22 јануари 2020 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Законот за амнестија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 233/2018), во целина.

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за оценување на уставноста на членот 2 од Законот означен во точката 1 на ова решение.

3. Адвокатот Сузана Јошевска-Анастасовска од Скопје и Светскиот македонски конгрес, до Уставниот суд на Република Македонија поднесоа иницијативи за поведување на постапка за

оценување на уставноста на Законот за амнестија, во целина и посебно на членот 2 од Законот.

- Според адвокатот Сузана Јошевска-Анастасовска од Скопје, како подносител на првата иницијатива (предмет У.бр. 1/2019), оспорениот член 2 од Законот бил спротивен на член 8 став 1 алинеја 3, член 9 став 2 и на член 68 став 1 алинеја 18 од Уставот.

Според подносителот на иницијативата, оспорениот член 2 од Законот претпоставувал дека за лицата чии кривични постапки се во тек амнестијата важела само доколку истата биде побарана односно доколку лицето поднесе барање. Рокот во кој треба да биде побарана, според концептот на одредбата, бил преклузивен, односно доколку не се поднесе барање во наведениот рок, лицето го губи правото на амнестија.

Истото не важело за правосилно осудените лица, како и за лицата кои се на издржување казна затвор, затоа што за нив Законот не предвидел ниту задолжително барање, ниту рок во кој тоа треба да се поднесе, а немало рок ниту за институциите коишто тоа би го сториле по службена должност. Единствен рок, согласно ставот 5, како рок кој важи за сите ситуации од ставовите 3 и 4, бидејќи за ситуацијата од ставот 1 бил уреден рокот во ставот 2, бил рокот од 5 дена од денот на приемот на барањето (по службена должност) во кој судот кој ја донел првостепената одлука треба да донесе решение.

Оспорената одредба била во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот согласно кој владеењето на правото било определено како темелна вредност на уставниот поредок на Републиката.

Владеењето на правото меѓу другото, претпоставувало воспоставување на систем на норми коишто се јасни и прецизни и со кои граѓаните ќе можат на недвосмислен начин да ги остварат своите права и да ги извршуваат своите обврски коишто произлегуваат од законите. Истовремено, владеењето на правото значело и јасни одредби за постапување на државните и судските органи, за да се избегне можноста за дискрециони толкувања, нејаснотии во примената и спротивставености со веќе донесени закони. Владеењето на правото значело и дека законите ќе бидат во меѓусебна хармонија, односно не може еден закон да дерогира друг закон или да ја прави неговата примена невозможна.

Оспорениот член 2 од Законот бил нејасен, непрецизен, отворал можности за различни толкувања во неговата примена, дерогирал одредби од Законот за кривичната постапка и од Кривичниот законик и бил спротивен на целта на институтот амнестија. Со тоа се нарушувал концептот на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

Ставањето на обвинетото лице во ситуација да мора да преземе дополнително дејствие за да биде опфатено со амнестија било целосно спротивно на концептот на амнестија, која како акт на милост, се давала независно од волјата на тој кој го опфаќа.

Амнестијата како институт, по својата суштина и последици врз кривичниот прогон, била слична на институтот застареност на кривичниот прогон, имунитетот, помилувањето, укинувањето или промената на конкретен закон и сл., па кога ќе настапеле вакви околности, тие се применувале по службена должност, согласно правилото *iura novit curia* судот требало само да ги констатира независно од волјата на обвинетите и без да мора странките да се повикаат на тие околности.

Фактот што се барало од лицата против кои се води постапка самите да побараат амнестија бил во целосна спротивност со концептот на презумпција на невиност. Со ваквото определување, самите обвинети да бараат да бидат амнестирани и тоа во конкретен преклузивен рок, во спротивно го губат правото на амнестија, обвинетите се ставале во позиција самите да се откажат од уставно загарантираното право на фер судење и посредно да признаат дека се виновни. Основано се поставувало прашањето: зошто некој би поднел барање за амнестија ако не се чувствува виновен. Никој, ниту судот, ниту обвинителството, ниту јавноста не можел да ги знае точните интимни причини зошто лице против кое се води постапка би се одлучило да побара амнестија, но последиците од таквото барање оставале впечаток дека тоа лице не сака, одбива, се откажува да докаже во судска постапка дека е невино, па според тоа, истото било виновно, што не би бил случај доколку тој ја добие амнестијата по сила на закон, односно по службена должност.

Изборот, ако воопшто можело да се нарече избор, предвиден во оспорениот член од Законот бил спротивен на концептот

на давање амнестија, која како политички чин или акт на милост не смеела да го предвиди овој избор.

Практичните проблеми и последици од влегувањето во сила на овој закон, доколку остане во сила оспорениот член 2, значеле дека за сите кои не поднеле барање во рокот кој е веќе истечен, немаат право да бидат амнестирани, иако теоретски, со оглед на тоа дека бил јавно достапен податокот дека Обвинителството за организиран криминал и корупција има отворено уште еден предмет којшто бил во предистражна постапка, можело да се јават и други лица кои согласно Законот се опфатени со амнестијата, а нема да можат да бидат амнестирани бидејќи оспорениот член наведувал преклузивен рок од 5 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон, во којшто може амнестијата да важи.

Со членот 2 од Законот за амнестија се дерогирале низа членови од Законот за кривичната постапка кои ја уредуваат амнестијата. Во сите овие членови, концептот на амнестија бил:

- Дека таа се носи со општ акт на Собранието на Републиката;
- Дека тој акт претставува правна пречка за продолжување на кривичното гонење;
- Дека јавниот обвинител и судот внимаваат на овој факт по службена должност и не биле врзани ниту зависни од какво било дејствие на обвинетиот, а уште помалку од барање во определен рок.

Имено, согласно членовите 288 и 304 од Законот за кривичната постапка, јавниот обвинител бил должен, по службена должност, да ја отфрли кривичната пријава односно да ја запре истражната постапка доколку делото за кое гони или лицето кое го гони е опфатено со амнестија. Со други зборови, јавниот обвинител не смее да продолжи со постапката и по службена должност мора да ја примени амнестијата.

Примената на оваа одредба од Законот за кривичната постапка била невозможна доколку остане во сила член 2 став 1 од Законот за амнестија за сите лица кои во преклузивниот рок не поднеле барање и со ова се погазувал во целост концептот на владеењето на правото и еднаквоста на граѓаните пред законот.

Истото се однесувало и на одредбата од членот 416 од Законот за кривичната постапка согласно која претставувало повреда на Кривичниот законик доколку е осудено лице за кое постојат околности согласно кои е исклучено кривично гонење, со децидно наведување на амнестијата како таква околност. На оваа



линија била и одредбата од членот 403 од Законот за кривичната постапка согласно која судот мора да донесе одбивателна пресуда доколку настапиле околности согласно кои е исклучено кривичното гонење, со децидно наведување дека таква околност е амнестијата.

Согласно овие одредби, амнестијата претставувала правна пречка за носење на каква било пресуда освен одбивателна и на тоа судот внимавал по службена должност (бидејќи претставувала примена на материјално право) и на никаков начин не била врзана примената на овие одредби со дејствие кое треба обвинетиот да го преземе, а уште помалку со рокови во кои тоа мора да го преземе, во спротивно го губи правото.

Членот 2 од Законот за амнестија бил спротивен на член 9 став 2 од Уставот, бидејќи амнестијата правела разлика помеѓу лицата против кои се води постапка и истите ги ограничувала, односно определувала дека за да важи за нив амнестијата морале да поднесат барање, а лицата кои биле осудени, а не издржувале казна затвор немале обврска ниту рок да поднесат барање, ниту опасност дека за нив нема да важи законот.

Недоволната јасност и прецизност на оспоруваниот член 2 од Законот довел до нејасноти во судската примена, а нејасно било и дали лицата кои нема да побараат амнестија во законски предвидениот рок, ќе можат подоцна, доколку бидат осудени, да ја побараат согласно ставот 2 на истиот член, бидејќи како што претходно било појаснето, за овие лица не постоел преклузивен рок. Нејаснотиите во одредбата и потешкотиите со кои се соочувал судот во нивната примена, го нарушувале принципот на владеенето на правото како уставно загарантирана темелна вредност и од тие причини овој член морало да биде укинат.

Членот 2 од Законот бил во спротивност и со член 68 став 1 алинеја 18 од Уставот, согласно кој е уредена уставната надлежност на Собранието на Републиката и е определено изречно дека Собранието дава амнестија.

Уставното право на Собранието да донесе закон со кој ќе опфати настан, категорија на казнени дела или категорија на лица за кои од определени, најчесто политички причини, се одлучува да даде амнестија, се изразувала во неговото безусловно давање милост, бидејќи милоста или се давала или не се давала, таа не можела да биде условена или ограничена со барање, а уште

помалку со рокови. Со правото Собранието да, на некој начин интервенира во судската власт, тоа се ставало над обврската за казновост, а тоа можело да биде остварено само доколку било изречно и дискреционо.

Со оспорениот член 2 од Законот за амнестија, преку определувањето дека обвинетото лице морало во преклузивен рок да побара амнестија инаку го губи правото, Собранието на Република Македонија ја губело наведената уставна улога, а со тоа и целта на амнестијата како институт се извитоперувала, па Собранието повеќе не носело закон со кој се ослободува од гонење, како што тоа се наведувало во членот 1 од Законот за амнестија, туку закон со кој се давала можност за ослободување од гонење, за којашто била предвидена процедура со барање, рокови и дискутабилни одлуки односно органи кои за тоа барање треба да одлучат.

Поради наведеното, се бара од Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на членот 2 од Законот за амнестија и истиот да го поништи.

- Според Светскиот македонски конгрес, како подносител на втората иницијатива (предмет У.бр.6/2019), оспорениот Закон за амнестија не бил во согласност со член 8 став 1 алинеите 1, 3 и 4, членот 9, членот 51, член 68 став 1 алинеја 17, членот 98 и членот 106 од Уставот.

Евидентно од членот 1 било дека со Законот за амнестија се ослободуваат од кривично гонење, се запираат поведените кривични постапки и целосно се ослободуваат од издржување на казната затвор лицата за кои постои основано сомневање дека сториле кривично дело поврзано со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година.

Членот 2 од Законот бил во спротивност со членот 1 од истиот закон, бидејќи вршел селекција кој за кое дело од настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година можел да се ослободи од кривично гонење а кој не, кому се запираат поведените кривични постапки, а кому не и кој целосно се ослободува од издржување на казната затвор, а кој не.

Членот 2 од Законот за амнестија бил во спротивност и со членот 9 од Уставот, бидејќи граѓаните на Република Македонија биле еднакви во слободите и правата пред Уставот и законите, а

во случајов, законодавецот после дефинирањето на предметот за донесување на Законот во членот 1, веќе во членот 2 вршел селекција во помилувањето со што ги доведувал лицата за кои постои основано сомневање дека сториле кривично дело поврзано со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година во нееднаква положба кон правата кои требало да се остварат со членот 1 од Законот за амнестија.

Законот за амнестија бил во спротивност и со член 68 став 1 алинеја 17, членот 98 и членот 106 од Уставот.

Собранието дава амнестија и не можело да ја делегира амнестијата на судот, ниту амнестијата можела да зависи од мислењето на обвинителството, тоа било недозволиво и не било во согласност со Уставот.

Судот немал надлежност да амнестира како што тоа било утврдено со членот 2 од Законот за амнестија. Надлежноста на судовите била уредена со членот 98 од Уставот.

Јавното обвинителство немало надлежност да дава мислење за спроведување на постапка за амнестија, како што тоа било утврдено со членот 2 од Законот за амнестија. Амнестијата не зависела од волјата односно мислењето на јавното обвинителство. Надлежноста на јавното обвинителство била уредена со членот 106 од Уставот.

Амнестијата се спроведувала по службеност, за делата или настанот утврдени со Законот за амнестија. За жал, со Законот за амнестија немало службеност во спроведувањето на Законот, туку по барање на засегнатите странки – лицата против кои се водат постапки на кривично гонење или се на издржување на казна затвор поради основано сомневање дека сториле кривично дело поврзано со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година. Поради тоа, членот 2 од Законот бил во спротивност со член 68 став 1 алинеја 17 од Уставот.

Законот за амнестија не бил во согласност со член 8 став 1 алинеите 1, 3 и 4 од Уставот. Ова од причини што со Законот се кршеле основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, затоа што ги правел граѓаните нееднакви пред Уставот и законите за ист настан. Се нарушувало владеењето на правото, бидејќи правдата станувала дефектна и селективна. Се вршел судир на законодав-

ната со извршната и судската власт, затоа што Собранието, спротивно на Уставот, со Законот за амнестија ја пренело својата надлежност во надлежност на судовите и јавното обвинителство по прашањето за амнестија.

Оттука, бидејќи Законот за амнестија бил во спротивност со наведените уставни одредби, произлегувало дека бил во спротивност и со членот 51 од Уставот.

Имајќи го предвид наведеното, подносителот на иницијативата бара од Уставниот суд да го поништи Законот за амнестија, бидејќи претставувал корупција. Владата јавно изјавила дека Законот за амнестија се донесува за да се амнестираат пратениците кои сториле кривични дела, со цел да гласаат за измена на Уставот со којашто се врши промена на името на државата Македонија во држава Северна Македонија.

До донесување на конечната одлука, на Уставниот суд му се предлага да донесе решение за временна мерка со запирање од извршување на поединечните акти или дејствија.

Исто така, се предлага Уставниот суд да одржи подготвителна и јавна седница по иницијативата, во најитен можен рок, на која да биде поканет претседателот на Светскиот македонски конгрес, Тодор Петров.

4. Судот на седницата утврди дека Законот за амнестија има пет члена, и тоа:

#### Член 1

(1) Со овој закон се ослободуваат од кривично гонење, се запираат поведените кривични постапки и целосно се ослободуваат од издржување на казната затвор (во натамошниот текст: „амнестија“) лицата за кои постои основано сомневање дека сториле кривично дело поврзано со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година.

(2) Со амнестија од ставот (1) на овој член се:

- ослободуваат од кривично гонење според Кривичниот законик и друг закон на Република Македонија лицата за кои постои основано сомневање дека сториле кривично дело поврзано со собраниските настани од 27 април 2017 година,

- запираат кривичните постапки за кривични дела според Кривичниот законик и друг закон на Република Македонија против лица осомничени и обвинети, а во врска со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година за кои постои основано

сомневање дека сториле кривично дело до денот на влегувањето во сила на овој закон,

- ослободуваат од извршување на казна условна осуда и се ослободуваат од издржување на казната затвор лицата кои сториле кривични дела според Кривичниот законик и друг закон на Република Македонија, а во врска со настаните од Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година, а кои на денот на влегувањето во сила на овој закон започнале со извршување на казната условна осуда или издржување на казната затвор во казнено-поправните установи во Република Македонија.

(3) Одредбите од ставот (2) алинеи 1, 2 и 3 на овој член не се однесуваат за лица осомничени, обвинети, правосилно осудени како и лица кои издржуваат казна затвор за настаните поврзани и во врска со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година за кои постои основано сомнение дека учествувале во подготвување или организирање на настаните во Собранието на Република Македонија или се правосилно осудени, а кои до денот на влегувањето во сила на овој закон сториле кривично дело „Здружување заради непријателска дејност“ од членот 324 став 1 од Кривичниот законик, лица со прикриен идентитет кои употребиле физичка сила, лица кои сториле насилство, лица кои неовластено носеле оружје или распрскувачки материјали и лица кои постапиле спротивно на службените овластувања при вршење на кривичното дело „Терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста“ од членот 313 од Кривичниот законик, кривичното дело „Убиство“ од членот 123 од Кривичниот законик, кривичното дело „Насилство“ од членот 386 од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 41/14, 115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15 и 97/17).

(4) Овој исклучок не се однесува на сторители на кривичното дело „Насилство“ од членот 386 од Кривичниот законик, како и сторители на кривичното дело „Здружување заради непријателска дејност“ од членот 324 од Кривичниот законик во врска со членовите 18, 19, 23 и 24 од Кривичниот законик.

(5) Се определува бришење на осудата и се укинува правната последица на осудата заклучно со денот на влегувањето во сила на овој закон.

## Член 2

(1) Постапката за примена на овој закон за лицата против кои е во тек кривична постапка, се поведува по барање на осомниченото, обвинетото и осуденото лице.

(2) Барањето од ставот (1) на овој член се поднесува во рок од 5 (пет) дена од денот на влегувањето во сила на овој закон, до првостепениот суд пред кој се води постапката, кој го носи решението во рок од 5 (пет) дена по приемот на барањето доколку се исполнети условите од овој закон, а по претходно прибавено мислење од надлежен јавен обвинител.

(3) Постапката за примена на овој закон за лицата кои се правосилно осудени, а кои не отпочнале со издржување на казната затвор, по службена должност ја поведува надлежниот првостепен суд што ја донел пресудата, по барање на надлежниот јавен обвинител, по барање на осуденото лице или лице кое во корист на обвинетиот може да изјави жалба.

(4) Постапката за примена на овој закон за лицата кои се правосилно осудени и се на издржување на казната затвор, по службена должност ја поведува казнено-поправната установа во која осуденото лице ја издржува казната затвор.

(5) Решението за амнестија според одредбите од овој закон го донесува судот што ја донел првостепената одлука, во рок од пет (5) дена од денот на приемот на барањето.

#### Член 3

(1) Против решенијата од членот 2 од овој закон жалба можат да поднесат лицата на кои се однесува амнестијата и лицата кои во нивна корист можат да изјават жалба во рок од три (3) дена.

(2) По жалбата против решението на првостепениот суд одлучува непосредно повисокиот суд, во рок од три (3) дена.

#### Член 4

Доколку со овој закон не е поинаку определено, во постапката за спроведување на овој закон се применуваат одредбите од Законот за кривична постапка и Законот за извршување на санкциите.

#### Член 5

Овој закон влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

5. Според член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Во согласност со член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Судот ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

Уставниот суд веќе ја ценел уставноста на членовите 1 и 2 од Законот за амнестија („Службен весник на Република Македо-

нија“ бр. 233/2018). Притоа, со Решение У.бр.100/2019 од 04.12.2019 година, Судот оценил дека не може основано да се постави прашањето за согласноста на овие одредби со Уставот, поради што не повел постапка за оценување на нивната уставност.

Во наведеното решение Судот оценил:

„Од анализата на оспорените одредби од Законот за амнестија произлегува дека законодавецот јасно и прецизно определил што е предмет на амнестијата, дека се ослободуваат од кривично гонење, се запираат поведените кривични постапки и целосно се ослободуваат од издржување на казната затвор лицата за кои постои основано сомневање дека сториле кривично дело поврзано со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година, како што е тоа детално пропишано во ставот 2 од членот 1 од Законот за амнестија и со овој закон во ставот 3 е пропишан исклучокот за лицата и кривичните дела подробно опишани, кои законодавецот не ги опфатил со амнестијата и се исклучени од ова право, што претставува негово уставно овластување и слобода да ги утврди елементите и границите на амнестијата. Ова со оглед на тоа што не постои уставна определба дека амнестијата мора да биде општа во смисла да се однесува на сите кривични дела, како што всушност се бара со иницијативата, туку законодавецот има уставно овластување да определи за кои кривични дела ќе даде амнестија, бидејќи законодавецот ја димензионира рамката на амнестијата.

Притоа, треба да се има предвид дека со определувањето на амнестијата во зависност од видот на кривичните дела, сторителите на тие определени кривични дела се ставаат во еднаква правна положба, без оглед на полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба, со што е запазено начелото на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите.

Во Законот за амнестија, законодавецот го детерминирал видот на амнестијата, а прашањето од гледиштето на Уставот не е дали Уставниот суд или некој друг, смета дека треба или не треба, токму лицата опфатени со Законот да бидат амнестирани, да не бидат амнестирани или и други да бидат амнестирани, (Уставниот суд не може да се стави на местото на Собранието и да ја врши неговата улога), туку дали имало уставно овластување Собранието за тоа што го направило или немало. Оттука, праша-

њето со кое се проблематизира зошто некои сторители на кривични дела немаат право на амнестија, а други имаат, според Судот е неосновано, затоа што не постои право на амнестија на граѓаните за да се стават во контекст на еднаквост, туку постои прерогатив за давање амнестија.

Имајќи го предвид погоре наведеното, уставното овластување Собранието да дава амнестија, кое истовремено подразбира и негово право да го определи степенот односно за кои се однесува и за кои не се однесува амнестијата во контекст на пропишаното во Законот и да ја одреди категоријата на лицата кои ќе бидат опфатени со амнестијата, односно лицата на кои амнестијата нема да се однесува, пред Судот не може да се постави прашањето за согласноста на оспорените одредби од Законот за амнестија, со одредбите на Уставот на кои се повикува подносителот со иницијативата.

Од аспект на постапката за примена на овој закон, со членот 2 е пропишано како се поведува постапката, при што самата постапка за лицата против кои е во тек кривичната постапка се поведува по барање на тие лица, кое се поднесува во рок од 5 дена од влегување во сила на овој закон, до првостепениот суд пред кој се води постапката кој донесува решение за амнестија доколку се исполнети условите од овој закон, а по претходно прибавено мислење од надлежен јавен обвинител. Лицата кои се правосилно осудени, а кои не отпочнале со издржување на казна затвор, по постапката по службена должност ја поведува надлежниот првостепен суд што ја донел пресудата, по барање на надлежен јавен обвинител, по барање на осудено лице или лице кое во корист на обвинетиот може да изјави жалба, а постапката за лицата кои се правосилно осудени и се на издржување на казна затвор, се поведува по службена должност од страна на казнено-поправната установа во која осуденото лице ја издржува казната затвор.

Одредбите од Законот коишто се однесуваат за начинот на поведување на постапката за давање амнестија зависно од положбата на лицата во кривичната постапка, со третирање на надлежен суд, јавен обвинител и казнено-поправната установа во која осуденото лице ја издржува казната затвор, а во контекст со целината на Законот, не пропишува помали права на едни наспрема други на тие лица кои ги исполнуваат условите за амнестија, а од



друга страна овие одредби неспорно имаат за цел брзо и ефикасно спроведување на постапката.

На овој начин, со одредбите од Законот за амнестија се обезбедува ефикасност и економичност во остварување на амнестијата кон лицата за кои Законот е донесен, а случаите на евентуално нееднаков третман на некое или некои од лицата кои припаѓаат на категоријата опфатена со Законот за амнестија е фактичко прашање, односно прашање од сферата на примена на Законот во кој истовремено се уредени правни средства за заштита на правните интереси за добивање амнестија.

Со оглед на наведеното, и за одредбите од членот 2 од Законот за амнестија коишто се однесуваат на постапката за примена на овој закон, Судот оцени дека не може основано да се постави прашањето за несогласност со Уставот, од аспект на наводите во иницијативата.“.

Со иницијативите кои се сега предмет на разгледување, се оспорува уставноста на Законот за амнестија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 233/2018), во целина и посебно на членот 2 од Законот.

Оспорениот закон има пет члена.

За членовите 1 и 2 од Законот, со кои се определува предметот на амнестија (за кои кривични дела се однесува амнестијата) и постапката за примена на Законот, Судот веќе се произнел и оценил дека нема основи за поведување на постапка за оценување на нивната уставност. Со оглед дека нема основи за поинакво одлучување, Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд, за отфрлање на иницијативите во однос на оспорениот член 2 од Законот.

Со членот 3 од Законот се уредува правната заштита на лицата на кои се однесува амнестијата (кој може да поднесе жалба и во кој рок, и кој суд одлучува по жалбата и во кој рок).

Во членот 4 од Законот се пропишува дека доколку со овој закон не е поинаку определено, во постапката за спроведување на овој закон се применуваат одредбите од Законот за кривична постапка и Законот за извршување на санкциите.

Со членот 5 се утврдува денот на влегувањето во сила на Законот.

Од анализата на наведените три члена од Законот произлегува дека истите се во функција на операционализација на членовите 1 и 2 од Законот, со кои се определува предметот на амнестијата и постапката за примена на Законот, поради што несомнено ја следат правната судбина на овие два члена. Поради наведеното, Судот оцени дека и за овие три члена (членовите 3, 4 и 5) од Законот, исто како и за членовите 1 и 2, не може основано да се постави прашањето за нивната согласност со Уставот.

Оттука, барањето во иницијативата за оценување на уставноста на целината на Законот за амнестија, според Судот, е неосновано.

6. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, Никола Ивановски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.1/2019 и У.бр.6/2019 од 22.01.2020)**

## 32.

### У.бр.136/2019

#### - Нотарски платен налог

**Со оспорените одредби од Законот за нотаријатот, нотарите не постапуваат по предмети од судска надлежност, затоа што со Законот за судовите, Законот за парничната постапка и со другите закони со кои се уредува прашањето за издавање на платниот налог, се утврдува кога постапува судот и во каква постапка, а кога нотарот. Постои разграничување во кои случаи и во каква постапка одлучува судот за донесување на платен налог, а во кои случаи и во каква постапка за ова прашање одлучува нотарот, што значи нема преклопување на надлежностите.**

**Постапувањето на нотарот е со цел да се избегнат споровите и парниците пред судовите, од причина што нотарската исправа е резултат на волјата на заинтересираните лица, а доколку има нешто спорно, странките имаат право на приговор против решението со кое е издаден нотарски платен налог, којшто приговор се поднесува до надлежниот суд.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 4 март 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на членовите 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80 и 81 од Законот за нотаријатот („Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/2016, 142/2016 и 233/2018).

2. Зоран Стојановски, адвокат од Тетово до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на одредбите од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата оспорените одредби од Законот за нотаријатот биле во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 и 4, членот 51 и Амандман XXV со кој се менува членот 98 од Уставот на Република Северна Македонија.

Во наводите на иницијативата се цитираат членовите 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80 и 81, коишто се составен дел на глава V. Нотарски платен налог од основниот Закон за нотаријатот („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016). Содржината на оспорените одредби е изменета и дополнета со Законот за изменување и дополнување на Законот за нотаријатот објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр.233/2018 од 20.12.2018 година, односно подносителот

ги цитира оспорените законски одредби без да ги има во предвид нивните подоцнежни измени и дополнувања, но тие измени и дополнувања не се од суштествено значење, бидејќи подносителот во суштина го оспорува постоењето на нотарскиот платен налог.

Според наводите во иницијативата согласно одредбите од Законот за нотаријат, нотарски платен налог бил службен документ кој се издавал од страна на нотар, со кој документ нотарот по барање на еден субјект, врз основа на соодветна книговодствена документација, задолжувал друг субјект да изврши определена престација, односно да изврши плаќање во определен рок под закана за присилно извршување и таквиот карактер на службен документ бил документ кој навлегувал во работи кои требало да ги извршува суд, односно овој документ требало да го издава само судот.

Понатаму, во наводите од иницијативата се цитира членот 1 од Законот за парничната постапка којшто супсидијарно се применува во постапката за издавање на нотарски платен налог и според кој се уредуваат правилата на постапката врз основа на кои судот расправа и одлучува во споровите за основните права и обврски на човекот и граѓанинот, за личните и семејните односи на граѓаните, како што се работните, трговските, имотните и другите граѓанско-правни спорови, ако со закон за некои од тие спорови не е определено за нив судот да решава според правилата на некоја друга постапка.

Според подносителот на иницијативата, оваа одредба од членот 1 од Законот за парничната постапка укажувала дека за спорни трговски, имотни и други граѓанско-правни спорови е надлежен да одлучува судот, а не и нотар.

Во наводите на иницијативата, се цитираат и членот 417, членот 417-а, членот 418, членот 418-а и членот 420 од Законот за парничната постапка коишто се однесуваат на постапката за судски платен налог.

Во овој контекст, подносителот на иницијативата ги наведува и ги цитира одредбите од членот 1, членот 4, членот 22 и член 31 став 2 од Законот за судовите.

Во иницијативата се цитираат член 8 став 1 алинеја 3 и 4 од Уставот според кои владеењето на правото и поделбата на

државната власт за законодавна, извршна и судска се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија, Амандманот XXV со кој се менува членот 98 од Уставот според кој судската власт ја вршат судовите и членот 51 од Уставот според кој законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите.

Според подносителот на иницијативата доколку се направела споредба меѓу оспорените одредби од Законот за нотаријат, коишто се однесуваат на нотарски платен налог, со одредбите од Законот за парнична постапка, коишто се однесуваат на издавање судски платен налог, произлегувало дека тие регулирале суштествено една иста материја, една иста правна состојба. Тоа било правна состојба во која за постоењето на правото на наплата на пристигнато парично побарување на доверителот должникот кој треба да ја исполни обврската за плаќање на пристигнатото парично побарување не го платил паричното побарување на доверителот или задоцнил во исполнувањето на својата обврска, доверителот со правото на поднесување на тужба барал од надлежен орган да му наложи престација на должникот со закана за присилно извршување, исполнување на обврската во определен рок, со единствена разлика што судскиот платен налог се однесувал на обврска која требала да биде исполнета во странство. Оттука, произлегувало дека се работело за една иста правна состојба која можела да се подведе под членот 1 од Законот за парничната постапка и за која неспорно требало да решава и да одлучува судот.

Според подносителот на иницијативата, од наведените уставни и законски одредби можело неспорно да се утврди дека нотарот нема уставни и законски овластувања да постапува по предмети од судска надлежност, а дека законодавецот со Законот за нотаријат го нарушил уставниот принцип на поделба на власта и судските надлежности определени со Устав и со закон ги пропишал во надлежност на нотари, спротивно на наведените одредби од Уставот. Постапувањето на законодавецот што со Законот за нотаријатот, којшто е донесен со обично мнозинство, вршел упад во уставните надлежности на судската власт, којшто се регулирала со закон којшто е донесен со двотретинско мнозинство, бил еден опасен преседан со кој законодавната власт го нарушувала темелниот принцип на владеење на правото и на поделбата на власта и претставувало реална опасност да се повтори и во други

системски закони доколку Уставниот суд не го оневозможи законодавецот во неговата намера и цел да ги наруши темелните вредности на уставниот поредок.

Поради горенаведените причини, подносителот на иницијативата бара од Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорените одредби од Законот за нотаријат и истите да ги поништи или укине поради нивната спротивност со Уставот на Република Северна Македонија.

3. Судот на седницата утврди дека со одредбите на членовите од 68 до 81 (Глава V – НОТАРСКИ ПЛАТЕН НАЛОГ) од Законот за нотаријатот, се уредува прашањето за издавање на решение за нотарски платен налог врз основа на веродостојна исправа. Според овие законски одредби, предлог за издавање на решение за нотарски платен налог врз основа на веродостојна исправа се поднесува до нотарот (членот 68 од Законот), а во членовите 69 и 70 е утврдена содржината на предлогот, основот за издавање на решението за нотарски платен налог, како и веродостојните исправи врз кои се поднесува предлогот. Постапката по предлог за издавање на решение на нотарски платен налог е уредена во членот 71, а во членот 72 се уредени прашањата во однос на приговор против решението со кое е издаден нотарски платен налог. Во членот 73 од Законот се уредува прашањето во однос на ставање на потврда за правосилност и извршност, а укинувањето на потврдата на правосилност и извршност е регулирано во членот 74. Наградата и трошоците во постапката за издавање на решение за нотарски платен налог е уредена со членот 75 од Законот. Повлекувањето на предлогот за издавање на нотарски платен налог е уредено во членот 76, а обврската за плаќање на судска такса е уредена во членот 77. Формата и содржината на решението за нотарски платен налог е уредена во членот 78 од Законот, а во натамошните одредби е уреден начинот на достава на писмена (член 79 и член 80). Членот 81 упатува на супсидијарна примена на Законот за парнична постапка, според кој во постапката за издавање на нотарски платен налог, во недостаток на одредби од овој закон и за изземање, соодветно ќе се применуваат одредбите од Законот за парничната постапка.

4. Владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија, предвиде-

ни во член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот на Република Северна Македонија.

Според Амандман XXI со кој е заменет член 15 од Уставот на Република Северна Македонија, се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд. Според овој член од Уставот, правото на жалба или друг вид на правна заштита против поединечни правни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација и други органи што вршат јавни овластувања се уредува со закон.

Со член 50 став 2 од Уставот, се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции кои вршат јавни овластувања.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 58 став 2 од Уставот, учеството во управувањето и одлучувањето во јавните установи и служби се уредува со закон и врз принципите на стручност и компетентност.

Согласно Амандманот XXV со кој се менува членот 98 од Уставот, судската власт ја вршат судовите. Судовите се самостојни и независни. Судовите судат врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Забранети се вонредни судови. Видовите, надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и составот на судовите, како и постапката пред нив, се уредуваат со закон, што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Со Законот за нотаријатот („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016, 142/2016 и 233/2018), во членот 1, се уредуваат организацијата на нотаријатот како јавна служба и неговите органи, постапката за именување и разрешување на нотарите, делокругот на работа и службените дејствија на нотарите, овластувањата на нотарите, составувањето на нотарски исправи, надзорот и дисциплинската одговорност на нотарите, како и други прашања коишто се однесуваат на нотаријатот.

Во членот 2 од Законот за нотаријатот, е уредено дека нотарската служба е јавна служба што ја вршат нотари, кои се самостојни и независни носители на таа служба (став 1). Нотаријатот е самостојна, независна јавна служба во која се вршат работи од видот на јавни овластувања, врз основа на закон (став 2).

Согласно членот 3 од Законот, нотарот е лице што врши јавни овластувања утврдени со закон, именувано од Министерството за правда, кое нотарската служба ја врши како единствено професионално занимање (став 1). Нотарската служба опфаќа составување и издавање на јавна исправа за правните работи во форма на нотарски акт, изјави и потврди за факти врз основа на кои се востановуваат права или обврски, донесување решенија во постапка за издавање на нотарски патни налози, потврдување на приватни исправи (солемнизација), издавање на потврди, заверка на потпис и ракознак, на препис, на превод, примање на чување исправи, на пари и на предмети од вредност заради нивно предавање на други лица или органи, како и вршење на доверени работи определени со закон (став 2). Нотарската служба нотарот ја врши слободно, независно, самостојно, стручно и непристрасно врз основа на Уставот, закон, меѓународни договори што се ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија и други прописи и општи акти засновани врз основа на закон (став 3). Нотарската служба се врши со примена на начелата за гарантирање на законито вршење на работите, одговорност за причинетата штета во вршењето на нотарската служба, диспозиција на странките и неспорност на правниот однос, надзор над законитоста во вршењето на нотарската служба, угледно и достоинствено вршење на нотарската служба и надоместок за извршената работа (став 4).

Нотарски исправи се јавни исправи што нотарот ги составил во рамки на делокругот на работата и службените дејствија утврдени со закон, а меѓу другите, како нотарска исправа согласно член 4 став 1 од Законот за нотаријатот е и нотарскиот платен налог. Согласно став 3 на членот 4 од Законот, нотарските акти, потврдените (солемнизирани) приватни исправи, нотарските платни налози и решенија донесени во оставинска постапка како доверена работа од судот, во случаите утврдени со овој закон имаат сила на извршна исправа (став 3). Нотарските исправи имаат доказна сила на јавни исправи ако при нивното составу-



вање и издавање се исполнети потребните услови предвидени со овој закон (став 4). Нотарските заверки имаат доказна сила на јавни исправи во делот на фактите кои нотарот ги потврдил (став 5).

Со одредбите на членовите од 68 до 81 (Глава V – НОТАРСКИ ПЛАТЕН НАЛОГ) од Законот за нотаријатот, се уредува прашањето за издавање на решение за нотарски платен налог врз основа на веродостојна исправа.

Во Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016, 142/2016 и 233/2018) во членот 12 се наведени сите исправи коишто претставуваат извршни исправи: 1) извршна судска одлука и судско порамнување; 2) извршна одлука и порамнување во управна постапка, ако гласат на исполнување на парична обврска; 3) извршна нотарска исправа; 5) решение за издавање на нотарски платен налог и 6) друга исправа која како извршна исправа е предвидена со закон.

Согласно членот 16 од Законот за извршување во кој е уредена извршноста на нотарската исправа, нотарската исправа е извршна исправа ако станала извршна според посебен пропис кој ја уредува извршноста на таквата исправа (став 1). Решението за издавање на нотарски платен налог станува извршна исправа со ставање на потврда за правосилност и извршност од нотарот (став 2). Врз основа на нотарска исправа која станала извршна во еден дел, извршувањето ќе се спроведе само во тој дел. (став 3)

Од изнесеното произлегува дека според Законот за извршување, решението за издавање платен налог од страна на нотар е извршна исправа со ставање на потврда за правосилност и извршност од страна на нотар, односно кога против ова решение во предвидениот рок не е поднесен приговор до судот, решението на нотарот станува правосилно и извршно.

Согласно членот 1 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018, 198/2018 и 96/2019), судската власт ја вршат судовите во Република Македонија (став 1). Судовите се самостојни и независни државни органи (став 2).

Во членот 4 од Законот за судовите е уредено дека судот одлучува во постапка пропишана со закон: за правата на човекот и граѓанинот и правно заснованите интереси, за споровите меѓу

граѓаните и другите правни субјекти, за кривични дела и прекршоци и за други работи што со закон се ставени во надлежност на судот.

Стварната надлежност на основните судови со проширена надлежност е уредена во членот 31, при што во ставот 2 на овој член е уредено дека основните судови со проширена надлежност, покрај надлежноста утврдена во членот 30 од Законот, за подрачјата за кои се основани, се надлежни да одлучуваат во граѓански и трговски работи и тоа: за спорови во имотно-правните и други граѓанско-правни односи на физички и правни лица, чија вредност е над 50.000 евра во денарска противвредност, доколку со закон не е предвидена надлежност на друг суд; во трговски спорови во кои двете странки се правни лица или државни органи, како и спорови од авторски и други сродни права и права од индустриска сопственост; во постапка за стечај и ликвидација; во спорови за утврдување и обезбедување за присилно извршување и за спорови на домашни правни и странски лица кои произлегуваат од нивните меѓусебни стопански, односно трговски односи.

Од изнесеното, произлегува дека за граѓански и имотно-правни работи и други граѓанско-правни односи судот е надлежен да одлучува ако вредноста на спорот е над 50.000 евра.

Имајќи ги предвид одредбите од Законот за судовите, според кои судот одлучува за имотно - правни и граѓанско - правни спорови над 50.000 евра, во таков случај за донесување на решение за издавање на платен налог би бил надлежен судот, па според тоа, постои разграничување кога за платен налог одлучува судот, а кога нотарот.

Со Законот за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/ 2015) се уредуваат правилата на постапката врз основа на кои судот расправа и одлучува во споровите за основните права и обврски на човекот и граѓанинот, за личните и семејните односи на граѓаните како што се работните, трговските, имотните и другите граѓанско-правни спорови, ако со закон за некои од тие спорови не е определено за нив судот да решава според правилата на некоја друга постапка (член 1).

Постапката по судскиот платен налог е уредена во членовите 417 до 428 од Законот за парничната постапка. Согласно членот 417 ако во оваа глава не постојат посебни одредби, во

постапката по судски платен налог ќе се применуваат другите одредби на овој закон.

Во Законот за парничната постапка е утврдено дека се поднесува тужба со предлог за издавање судски платен налог, за што се плаќа судска такса во рок од осум дена, а во спротивно тужбата се смета за повлечена (член 417-а).

Според ставот 1 на членот 418 од Законот, кога тужбеното барање се однесува на побарување во пари, а тоа побарување се докажува со веродостојна исправа приложена кон тужбата во оригинал или во заверен препис и ако обврската треба да се исполни во странство, судот ќе му издаде налог на тужениот да го исполни тужбеното барање (судски платен налог). Според ставот 2 постапката од ставот 1 на овој член мора да заврши во рок од три месеци. Во постапка по жалба против одлуката на првостепениот суд, второстепениот суд е должен да донесе одлука во рок од триесет дена (став 3).

Со наведената одредба од Законот за парничната постапка се определува кога судот одлучува за издавање на судски платен налог, па според тоа не постои поклопување во надлежностите и постапувањето на судовите и нотарите.

Во натамошните одредби од овој закон (член 418-а) се утврдува дека како веродостојни исправи се сметаат: 1) јавни исправи, 2) меници и чекови со протест и со повратни сметки ако тие се потребни за засновање на барање, 3) фактури и 4) исправи кои според посебни прописи имаат значење на јавни исправи.

Согласно членот 420 од Законот за парничната постапка: (1) Судскиот платен налог го издава судија поединец, односно претседателот на советот без одржување на рочиште. (2) Во судскиот платен налог судот ќе изрече дека тужениот е должен во рок од осум дена, а во меничните и чековните спорови во рок од три дена по приемот на судскиот платен налог да го исполни барањето на тужбата заедно со трошоците што ги одмерил судот или во истиот рок да поднесе приговори против судскиот платен налог. Во судскиот платен налог судот ќе го предупреди тужениот дека ќе ги отфрли ненавремено поднесените приговори. (3) Судскиот платен налог се доставува до двете странки. (4) До тужениот кон судскиот платен налог се доставува и примерок од тужбата со прилозите.

Согласно членот 422 од Законот, судскиот платен налог тужениот може да го побива само со приговор. Ако судскиот платен налог се побива единствено во поглед на одлуката за трошоците, оваа одлука може да се побива само со жалба против решение (став 1). Според ставот 2 на овој член, во делот во кој не е оспорен со приговор, судскиот платен налог станува правосилен.

Оттука произлегува дека за издавање на судски платен налог странките поднесуваат тужба, а во постапката пред нотарот не се поднесува тужба, туку предлог за издавање на платен налог.

Постапката по приговор по нотарски платен налог во Законот за парничната постапка е уредена во членовите 428-а, 428-б и 428-в кои се дел од глава 28 – Постапка по платен налог.

Според членот 428-а, по приговор на решението за издавање на нотарски платен налог, одлучува надлежниот основен суд согласно одредбите на овој закон (став 1). По приемот на приговорот поднесен против решението за издавање на нотарски платен налог, нотарот е должен предметот со сите списи да го достави до надлежниот основен суд во рок три дена (став 2). Ненавремените, нецелосните или недозволените приговори на нотарскиот платен налог ќе ги отфрли судијата поединец, односно претседателот на советот без одржување на рочиште (став 3).

Според член 428-в, постапката по приговор на решението за издавање на нотарски платен налог пред првостепениот суд мора да заврши во рок од шест месеци од денот на приемот на предметот во судот (став 1). Второстепениот суд е должен да донесе одлука по жалба поднесена против одлуката на првостепениот суд во рок од 30 дена (став 2).

5. Според подносителот на иницијативата, кој прави споредба на оспорените одредби од Законот за нотаријат за нотарски платен налог со одредбите на Законот за парничната постапка за судски платен налог, станувало збор за иста правна состојба за која требало да решава и да одлучува суд, а не нотар. Според подносителот, нотарот немал уставни и законски овластувања да постапува по предмети од судска надлежност, а со Законот за нотаријат, законодавецот го нарушил уставниот принцип на поделба на власта и судските надлежности определени со Устав и со закон биле пропишани во надлежност на нотарите.

Наводите во иницијативата во однос на тоа дека нотарот нема уставни овластувања да постапува по предмети од судска надлежност, а дека законодавецот со Законот за нотаријатот го нарушил уставниот принцип на поделба на власта, се неосновани поради следново:

Од цитираните уставни одредби, произлегува дека како уставна основа за воспоставување и конституирање на нотаријатот како јавна служба е Амандманот XXI и членот 50 од Уставот на Република Северна Македонија, според коишто е дадена можност за постоење на институции со јавни овластувања, кои како установи и јавни служби би ги вршеле работите и овластувањата врз основа на принципот на стручност и компетентност согласно член 58 став 2 од Уставот. Притоа, законодавецот е овластен да ги уредува одделните материи односно прашањата и односите почитувајќи го принципот на уставност, целисходност, рационалност и одговорност во работењето со респектирање на интересите на граѓаните и правните субјекти во остварувањето на нивните права и интереси, а сè со цел за нормално и ефикасно одвивање на правниот промет во државата.

Потребно е Уставот да се толкува креативно и идејата за пренесување на вршењето на јавните овластувања врз недржавни институции не само што не му е туѓа на Уставот, туку Уставот неа и ја претпочита. Со вакво толкување на Уставот може да се дојде до уставниот основ на нотаријатот како јавна служба и да се даде одговор дека вршењето на работи во вид на јавни овластувања можат да се пренесат и на служби коишто не се спомнуваат во Уставот бидејќи би било ирационално во Уставот да бидат спомнати сите можни служби на кои ќе им бидат пренесени јавни овластувања.

Законските одредби за трансферот на судската надлежност во доменот на постапката за издавање на платен налог беа уредени во Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување од 2009 година, со кој нотарите добија нова изворна надлежност да донесуваат решенија со кои се дозволува извршување врз основа на веродостојна исправа и претставуваше извршна исправа. Но, со Законот за нотаријатот, со денот на почнување на неговата примена престанаа да важат тие одредби од Законот за извршување што се однесуваа на решение за дозвола за извршување и за првпат се вовеле терминот нотарски платен налог и се уредува постапката за негово издавање.

Според Законот за нотаријатот, нотаријатот е самостојна, независна јавна служба во која се вршат работи од видот на јавни овластувања, правото на овие субјекти (нотарите) да вршат јавни овластувања е пренесено со закон и се регулира со закон. По пренесувањето на јавното овластување државата го задржува правото да врши надзор над законитоста на работењето на субјектите на кои им е доверено тоа овластување.

Согласно Законот за нотаријатот решението за издавање нотарски платен налог, во суштина претставува мериторна одлука со која нотарот го усвојува барањето на доверителот и истото го издава нотарот. На донесувањето на решението со кое нотарот го издава предложениот нотарски платен налог не му претходи усна расправа за претпоставките за негово издавање или за неговата основаност што нотарот тоа го утврдува од предлогот за издавање решение за нотарски платен налог поднесен од доверителот и од прилозите приложени кон предлогот, со што се скратува постапката во остварувањето на правата на доверителот.

Нотарот го издава платниот налог со решение, чијашто форма и содржина е детално уредена во членот 78 од Законот за нотаријат и таа е задолжителна. Бидејќи со решението со кое е издаден нотарскиот платен налог се усвојува барањето за паричното побарување на доверителот наведено во предлогот за донесување решение за издавање на нотарски платен налог, кое произлегува од приложената веродостојна исправа кон предлогот, износот на паричното побарување наведен во предлогот треба да биде еднаков со износот што е усвоен во решението со кое е издаден нотарскиот платен налог. Од ова недвосмислено произлегува дека првиот услов за да може нотарот да издаде решение за нотарски платен налог врз основа на веродостојна исправа е да постои парично побарување и тоа да е достасано. Вториот услов за издавање на решение за нотарски платен налог е доверителот да приложи веродостојна исправа со која се докажува достасаното парично побарување.

Решението со кое се издава нотарски платен налог треба да содржи поука за правото на приговор во рок од осум дена од денот на приемот на решението со кое е издаден нотарскиот платен налог. Право на приговор против решението со кое е издаден нотарски платен налог, како и за одлуката за трошоците (членот 72 од Законот за нотаријатот) имаат должникот и доверителот.

Имено, приговорот се поднесува до надлежниот основен суд на чиешто подрачје се наоѓа седиштето на нотарот што постапувал по предлогот, преку нотарот што го донел решението со кое е издаден нотарскиот платен налог во рок од осум дена сметано од денот на приемот на решението (член 72 став 3 од Законот за нотаријатот).

Во поглед на рокот за приговор против решението за издавање на платен налог, согласно законската регулатива постојат одредени разлики кога постапката се води пред судот или пред нотарот. Имено, според Законот за нотаријатот не е предвиден друг рок за извршување на обврската од страна на должникот и за давање приговор против решението за издавање нотарски платен налог, освен рокот од осум дена и не се прави разлика дали нотарскиот платен налог е издаден врз основа на веродостојна исправа - меница или чек, со нотарски платен налог издаден врз друга веродостојна исправа, како што прави разлика Законот за парничната постапка, во случаите кога судскиот платен налог е издаден врз основа на меница и чек се предвидува рок од три дена од денот на приемот на судскиот платен налог за исполнување на барањето на тужбата, а за другите судски платни налози издадени врз основа на други веродостојни исправи е предвиден рок за исполнување на барањето на тужбата, или давање приговор од осум дена.

Кога е поднесен приговор до судот против решението на нотарот за издавање на платен налог, судот првенствено го испитува приговорот од формален аспект, дали приговорот е навремен, целосен и дозволен, а во натамошната постапка одлучува за основаноста на приговорот против решението со кое е издаден нотарски платен налог, што всушност значи одлучување за тоа дали решението за издадениот нотарски платен налог треба да остане во сила или да се укине.

Против пресуда на судот донесена во постапка по повод приговор против решение со кое е издаден нотарски платен налог странките можат да поднесат и жалба според правилата на општата парнична постапка, што значи дека против решението на нотарот е обезбедена и второстепена судска постапка.

Имајќи ја предвид законската регулатива што се однесува на платниот налог, работата на нотарот и на судот е тесно поврзана и претставува една целина, која треба да заврши со доне-

сување на правосилна одлука – решение за издавање на нотарски платен налог или правосилна судска одлука (во случај кога е поднесен приговор), како извршна исправа што претставува основ за да се поведе постапка за извршување и за наплата на побарувањето на доверителот.

Оттука, нотаријатот е служба на т.н превентивна правна заштита од причина што со своето дејствување, нотаријатот придонесува кон обезбедување на поголема правна сигурност, од една страна, и избегнување на спорови, од друга страна. Превентивната функција на нотарската служба во голема мера го оневозможува настанувањето на споровите, односно го олеснува нивното решавање доколку до нив сепак дојде. Имајќи го ова предвид, нотарската служба веќе во фазата на составување на нотарските исправи и дефинирањето на односите помеѓу странките го обезбедува она ниво на правна заштита коешто судовите би можеле да го дадат дури во решавање на настанатите спорови.

Од тие причини, и во парничната постапка се внесени одредби во насока на растоварување на судовите од постапување во неспорни работи, особено во воведувањето на новата изворна надлежност на нотарите - да донесуваат решение со кое се дозволува извршување врз основа на веродостојна исправа. Со воведувањето на ваквото законско решение, законодавецот всушност креирал законска основа која дозволува и други субјекти, освен судот, да постапуваат во постапки кои по содржина на правната заштита што ја обезбедуваат во суштина значат постапки за издавање платен налог.

Во оваа насока, со цел за растеретување на судовите од неспорни предмети, исто така и во Законот за вонпарничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.9/2008) во член 126 став 1 во надлежност на нотарите (сметано до 1 март 2008 година) е и водењето на оставинската постапка, како повереници на судот.

Имајќи ги предвид изнесените уставни и законски одредби, Судот смета дека согласно уставните овластувања, законодавецот ја утврдил надлежноста на судовите во поглед на издавањето на судски платен налог, а во Законот за нотаријат, законодавецот утврдил во кои случаи и во каква постапка нотарот може да донесе решение за издавање на платен налог, а сè со цел за побрза и поевтина постапка за остварување на правата и обврските на



граѓаните, како и да се делува превентивно и да се поштедат граѓаните и во неспорни ситуации да водат судски постапки.

Поради тоа, Судот оцени дека со оспорените одредби од Законот за нотаријатот, нотарите не постапуваат по предмети од судска надлежност, затоа што со Законот за судовите, Законот за парничната постапка и со другите закони со кои се уредува прашањето за издавање на платниот налог, се утврдува кога постапува судот и во каква постапка, а кога нотарот. Постои разграничување во кои случаи и во каква постапка одлучува судот за донесување на платен налог, а во кои случаи и во каква постапка за ова прашање одлучува нотарот, што значи нема преклопување на надлежностите.

Воедно, согласно горенаведените уставни одредби надлежностите на судот се уредуваат со закон, како што е и постапено со Законот за судовите, Законот за парничната постапка и со други закони со кои се уредуваат одредени постапки и прашања за кои се надлежни да одлучуваат судовите, а за евентуална неусогласеност меѓу Законот за нотаријатот и другите закони со кои се уредува надлежноста и постапката пред судовите и нотарите, Уставниот суд не е надлежен да одлучува.

Од изнесените законски одредби произлегува дека постапувањето на нотарот е со цел да се избегнат спорите и парниците пред судовите, од причина што нотарската исправа е резултат на волјата на заинтересираните лица, а доколку има нешто спорно, согласно членот 72 од Законот за нотаријатот, странките имаат право на приговор против решението со кое е издаден нотарски платен налог, којшто приговор се поднесува до надлежниот суд. Тоа значи дека и за издадениот платен налог од страна на нотар е обезбедена првостепена, па и второстепена судска заштита, при што судовите и нотарите одлучуваат секој во рамките на своите законски овластувања.

Поради наведеното, Судот оцени дека не може основано да се постави прашањето за согласноста на оспорените одредби од Законот за нотаријатот со член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 51 и амандман XXV со кој се менува членот 98 од Уставот на Република Северна Македонија.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.136/2019 од 04.03.2020)**

### **33.**

**У.бр.147/2019 и У.бр.155/2019**

**- Избор на командир на полициска станица**

**Оспорените ставови од членовите 24 и 25 од Законот за полиција кои се однесуваат на изборот на командирот на полициската станица во конкретна општина, како и неговата надлежност, се во согласност со член 114 став 1 и членот 115 од Уставот, односно Амандманот XVII од Уставот. Јавната служба и јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата не се наведени во областите за кои се надлежни единиците на локалната самоуправа што значи дека за истите законодавецот ја уредува нивната организација и надлежност што е во согласност со наведените уставни норми. Начинот на избор на командирот во конкретна полициска станица, како и начинот и поставеноста на неговата организираност, надлежност и функционирање, предвидени во оспорените ставови од Законот за полиција, е легитимен и уставен.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 28 алинеја 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 4 март 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 24 ставови 3 и 5 и член 25 ставови 1, 2 и 3 од Законот за полиција (“Службен весник на Република Македонија” бр.114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 31/2016, 106/2016, 120/2016 и 211/2018), и

2. СЕ ОТФРЛААТ иницијативите во делот за оценување на меѓусебната согласност на Законот за полиција со Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/2002) и на член 24 од Законот означен во точката 1 од ова решение со член 36 став 1 точки 12, 13 и 14 и со ставот 3 од истиот член на Законот за локалната самоуправа.

3. Елсан Нурчески од с.Пласница и Советот на Општина Пласница, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа иницијативи за оценување на уставноста и законитоста на членовите од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите во поднесените иницијативи оспорените одредби биле во спротивност со членовите 114 и 115 од Уставот на Република Северна Македонија, како и со член 36 став 1 точка 12, член 36 став 3 и член 87 од Законот за локалната самоуправа. Имено, подносителите на иницијативите сметаат дека наведените одредби од Уставот и Законот за локалната самоуправа предвидувале поинакво решение во однос на постапката за избор на командир на полициските станици во рамки на секторите за внатрешни работи при Министерството за внатрешни работи за разлика од она што се предвидувало со оспорените одредби во Законот за полиција.

Со Законот за локална самоуправа во член 36 став 1 точка 12 и став 3 биле дефинирани надлежностите на советот на општината кои биле во согласност со наведените членови од Уставот. Подносителите на иницијативите сметаат дека во пракса Министерството за внатрешни работи го применувал Законот за полиција - членовите 24 и 25, кои според подносителите не биле во согласност со Уставот на Република Северна Македонија, особено со член 115 став 1 и Амандманот XVII каде што граѓаните преку претставници одлучуваат за локалното значење во јавните служби и во други области утврдени со закон, односно во Законот за локалната самоуправа.

Од наведените причини во иницијативите се предлага оспорените одредби да се укинат за да можело да се оствари правото на локална самоуправа на Советот на Општина Пласница за да истиот учествува со своја одлука заедно со Советот на Општина Македонски Брод да избира командир на Полициска станица.

4. Судот на седницата утврди дека членот 24 од Законот за полиција предвидува:

1) Со полициската станица од член 23 на овој закон раководи командир кој работите ги врши во полициска униформа.

2) За командир на полициска станица може да биде избрано лице кое покрај општите услови за засновање на работен однос во Полицијата предвидени со овој закон, ги исполнува и следниве посебни услови: 1) да има завршено соодветно високо образование и 2) да има работно искуство во Полицијата најмалку од шест години

3) Командирот од ставот 1 на овој член се избира со мнозинство гласови од вкупниот број советници од страна на советот на општината во којашто е сместена полициската станица од општа надлежност на Министерството (во натамошниот текст: советот на засегнатата општина), од листа која содржи најмалку тројца кандидати, предложена од страна на министерот, меѓу кои барем еден кандидат припаѓа на заедницата која е во мнозинство во тие општини

4) Ако советот на засегнатата општина не избере ниту еден од предложените кандидати во рок од 15 дена од денот на доставувањето на листата, министерот ќе предложи втора листа која содржи најмалку тројца нови кандидати, меѓу кои барем еден кандидат припаѓа на заедницата која е во мнозинство во тие општини.

5) Ако и по спроведувањето на постапката од ставот 4 на овој член советот на засегнатата општина повторно не избере ниту еден од предложените кандидати во рок од 15 дена од денот на доставувањето на листата, министерот по консултација со Владата, ќе го избере командирот на полициската станица од општа надлежност од двете листи на кандидати предложени од министерот, како и тројца дополнителни кандидати предложени од страна на советот на засегнатата општина.

6) Министерот го задржува овластувањето за разрешување на командирот на полициската станица од општа надлежност, во согласност со овој закон.

Во членот 25 од истиот закон се предвидува дека:

1) Командирот на полициската станица од членот 24 на овој закон, на секои шест месеца писмено го информира советот на засегнатата општина за работите што се однесуваат на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата.

2) Командирот од ставот 1 на овој член по барање на советот го информира советот на засегнатата општина за работите што се однесуваат на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата.

3) Командирот од ставот 1 на овој член, од советите на засегнатите општини прима препораки за подобрување на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата, заради градење доверба меѓу Полицијата и локалното население.

5. Според член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот, 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 со законите.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Во глава V од Уставот, со наслов: “Локална самоуправа” е содржан членот 114 во кој е уредено дека на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа во чии рамки е утврдено дека единици на локалната самоуправа се општините, а во истите можат да се основаат облици на месна самоуправа. Во истиот член е предвиден и начинот на финансирање на општините и тоа од сопствени извори на приходи определени со закон и со средства од Републиката.

Ставот 5 од истиот член кој е изменет со Амандманот XVI предвидува дека локалната самоуправа се уредува со закон кој се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

Со точката 1 од Амандманот XVII од Уставот, со кој се заменува ставот 1 од членот 115 од Уставот, е утврдено дека во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

Според ставот 2 на членот 115 од Уставот, општината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон, а надзорот над законитоста на нејзината работа го врши Републиката.

Според ставот 3 на овој член од Уставот, Републиката со закон може да и довери вршење на определени работи на општината.

Законот за локална самоуправа, во членот 36 ги уредува надлежностите на советот на општините, меѓу другите надлежности, со точките 12 и 13 од ставот 1 на овој член се предвидува дека советот го избира лицето кое раководи со подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината, в согласност со закон, како и дека го разгледува и усвојува годишниот извештај за јавната безбедност на подрачјето на општината кој го доставува до министерот за внатрешни работи и народниот правобранител. Ставот 3 на овој член уредува дека раководното лице на подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината е избрано ако за него гласале мнозинството од сите совети на општините, кои ги опфаќа подрачната единица на Министерството за внатрешни работи.

Законот за полиција во членот 1 определил дека со овој закон се уредуваат полициските работи, организацијата на Полицијата, полициските овластувања и правата и обврските што произлегуваат од работниот однос на полициските службеници во Министерството за внатрешни работи, што не се уредени со Законот за внатрешни работи.

Согласно членот 20 од Законот за полиција, за вршење на полициските работи, на територијата на Република Македонија се формираат сектори за внатрешни работи. 2) Секторите за внатрешни работи се формираат во зависност од големината на подрачјето, бројот на населението, бројот на кривичните дела и прекршоците, како и значењето на патните правци и географската положба на општините кои ги зафаќа секторот за внатрешни работи. 3) Сектори за внатрешни работи, согласно со овој закон се: 1) Сектор за внатрешни работи - Скопје, со седиште во Скопје, за вршење на полициски работи на подрачјето на Градот Скопје и општините Арачиново, Зелениково, Илинден, Петровец, Сопишта, Студеничани и Чучер Сандево; 2) Сектор за внатрешни работи - Битола, со седиште во Битола, за вршење на полициски работи на

подрачјето на општините Битола, Демир Хисар, Долнени, Крушево, Кривогаштани, Македонски Брод, Могила, Новаци, Пласница, Прилеп и Ресен; 3) Сектор за внатрешни работи - Велес, со седиште во Велес, за вршење на полициски работи на подрачјето на општините Велес, Градско, Демир Капија, Кавадарци, Неготино, Росоман и Чашка; 4) Сектор за внатрешни работи – Куманово, со седиште во Куманово, за вршење на полициски работи на подрачјето на општините Кратово, Крива Паланка, Куманово, Липково, Ранковце и Старо Нагоричане; 5) Сектор за внатрешни работи - Охрид, со седиште во Охрид, за вршење на полициски работи на подрачјето на општините Вранешница, Вевчани, Дебар, Дебарца, Другово, Зајас, Кичево, Осломеј, Охрид, Струга и Центар Жупа; 6) Сектор за внатрешни работи - Струмица, со седиште во Струмица, за вршење на полициски работи на подрачјето на општините Богданци, Босилово, Валандово, Василево, Гевгелија, Дојран, Конче, Ново Село, Радовиш и Струмица; 7) Сектор за внатрешни работи-Тетово, со седиште во Тетово, за вршење на полициски работи на подрачјето на општините Боговиње, Брвеница, Врапчиште, Гостивар, Желино, Јегуновце, Маврово и Ростуша, Теарце и Тетово и 8) Сектор за внатрешни работи - Штип, со седиште во Штип, за вршење на полициски работи на подрачјето на општините Берово, Винаца, Делчево, Зрновци, Карбинци, Кочани, Лозово, Македонска Каменица, Пехчево, Пробиштип, Свети Николе, Чешиново - Облешево и Штип.

Според членот 21 од Законот, за вршење на полициските работи, секторот за внатрешните работи: 1) ја следи и анализира безбедносната состојба и појавите кои предизвикуваат настанување и развој на криминалитетот и настани кои ја доведуваат во опасност јавната безбедност на подрачјето за кое е формиран; 2) ја организира, усогласува, насочува и врши контрола на работата на полициските станици; 3) врши криминалистички работи и работи на превенција на криминалитетот; 4) собира, обработува, анализира, користи, оценува, пренесува, чува и брише податоци од делокругот на работата на Полицијата за подрачјето за кое е формиран, како и врши обработка на лични податоци под услови и на начин утврдени со овој и посебен закон; 5) непосредно учествува во извршување на сложените работи од делокругот на работата на полициската станица; 6) по потреба извршува и спроведува утврдени мерки од областа на безбедноста на државната граница; 7) презема мерки заради заштита на определени лица и објекти; 8) ја информира јавноста за работи од својот

делокруг и 9) врши други работи утврдени со закон, друг пропис или согласно со обврските што произлегуваат од членството во меѓународните полициски организации и институции. Член 22 1) Со секторот за внатрешни работи раководи началник. 2) За началник на сектор за внатрешни работи може да биде назначено лице кое покрај општите услови за засновање на работен однос во Полицијата предвидени со овој закон, ги исполнува и следниве посебни услови: 1) да има завршено соодветно високо образование и 2) да има работно искуство во Полицијата најмалку од шест години, од кои четири години на раководно работно место. 3) Началникот на секторот за внатрешни работи го назначува и разрешува министерот од редот на вработените, во транспарентна постапка. 4) Началникот на секторот за внатрешни работи, за својата работа непосредно е одговорен на директорот на Бирото.

Членот 23 од Законот, ја предвидува организацијата во рамки на секторите за внатрешни работи, во кои се формираат полициски станици од општа надлежност за непосредно вршење на полициските работи за определено подрачје и за таа цел се формирани 38 Полициски станици од општа надлежност на целата територија на државата, и тоа: 1) Полициска станица - Аеродром; 2) Полициска станица - Бит Пазар; 3) Полициска станица - Гази Баба; 4) Полициска станица - Драчево; 5) Полициска станица - Ѓорче Петров; 6) Полициска станица - Карпош; 7) Полициска станица - Кисела Вода; 8) Полициска станица - Центар; 9) Полициска станица - Чаир; 10) Полициска станица - Берово; 11) Полициска станица-Битола; 12) Полициска станица - Валандово; 13) Полициска станица-Велес; 14) Полициска станица - Веница; 15) Полициска станица-Гевгелија; 16) Полициска станица – Гостивар; 17) Полициска станица - Дебар; 18) Полициска станица – Делчево; 19) Полициска станица - Демир Хисар; 20) Полициска станица-Кавадарци; 21) Полициска станица - Кичево; 22) Полициска станица - Кочани; 23) Полициска станица - Кратово; 24) Полициска станица - Крива Паланка; 25) Полициска станица - Крушево; 26) Полициска станица-Куманово; 27) Полициска станица – Македонски Брод; 28) Полициска станица - Неготино; 29) Полициска станица - Охрид; 30) Полициска станица - Прилеп; 31) Полициска станица - Пробиштип; 32) Полициска станица – Радовиш; 33) Полициска станица - Ресен; 34) Полициска станица – Свети Николе; 35) Полициска станица - Струга; 36) Полициска станица-Струмица; 37) Полициска станица-Тетово и 38) Полициска станица – Штип.



Оспорените членови 24 и 25 од Законот за полиција се однесуваат на изборот на командир на полициските станици од општа надлежност.

Имено, со член 24 од Законот е утврдено дека со полициската станица од член 23 на овој закон раководи командир кој работите ги врши во полициска униформа, а за командир на полициска станица може да биде избрано лице кое покрај општите услови за засновање на работен однос во Полицијата предвидени со овој закон, ги исполнува и посебните услови: да има завршено соодветно високо образование и да има работно искуство во Полицијата најмалку од шест години

Командирот од ставот 1 на овој член се избира со мнозинство гласови од вкупниот број советници од страна на советот на општината во којашто е сместена полициската станица од општа надлежност на Министерството (во натамошниот текст: советот на засегнатата општина), од листа која содржи најмалку тројца кандидати, предложена од страна на министерот, меѓу кои барем еден кандидат припаѓа на заедницата која е во мнозинство во тие општини.

Ако советот на засегнатата општина не избере ниту еден од предложените кандидати во рок од 15 дена од денот на доставувањето на листата, министерот ќе предложи втора листа која содржи најмалку тројца нови кандидати, меѓу кои барем еден кандидат припаѓа на заедницата која е во мнозинство во тие општини.

Ако и по спроведувањето на постапката од ставот 4 на овој член советот на засегнатата општина повторно не избере ниту еден од предложените кандидати во рок од 15 дена од денот на доставувањето на листата, министерот по консултација со Владата, ќе го избере командирот на полициската станица од општа надлежност од двете листи на кандидати предложени од министерот, како и тројца дополнителни кандидати предложени од страна на советот на засегнатата општина. Покрај наведеното, министерот го задржува овластувањето за разрешување на командирот на полициската станица од општа надлежност, во согласност со овој закон.

Според членот 25 од Законот Командирот на полициската станица од членот 24 на овој закон, на секои шест месеца писмено го информира советот на засегнатата општина за работите

што се однесуваат на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата. Командирот од ставот 1 на овој член по барање на советот го информира советот на засегнатата општина за работите што се однесуваат на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата. Командирот од ставот 1 на овој член, од советите на засегнатите општини прима препораки за подобрување на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата, заради градење доверба меѓу Полицијата и локалното население.

Од анализата на наведените уставни и законски одредби, а во корелација со наводите во иницијативите Судот оцени дека оспорените членови 24 и 25 од Законот за полиција не може да се доведат под сомнение по однос на одредбите од Уставот на кои упатуваат иницијативите. Ова, од причина што оспорените ставови од членовите 24 и 25 од Законот за полиција кои се однесуваат на изборот на командирот на полициската станица во конкретна општина, како и неговата надлежност, во целост се во согласност со одредбите од Уставот поточно со член 114 став 1 и членот 115 од Уставот, односно Амандманот XVII од Уставот на кои се повикуваат подносителите на иницијативите.

Имено, со наведените уставни норми се гарантира правото на локална самоуправа на граѓаните на начин што во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишно воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон. Во наведените области не е наведена јавната служба на која се повикуваат иницијаторите, како ни областа на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата, што значи дека за истите законодавецот ја уредува нивната организација и надлежност што е во согласност со наведените уставни норми. Оттука, сосема легитимен и уставен е начинот на избор на командирот во конкретна полициска станица, како и начинот и поставеноста на неговата организираност, надлежност и функционирање, коишто се предвидени во оспорените ставови на член 24 и член 25 од Законот за полиција. Од овие причини според Судот не може да се доведе под сомнение согласноста на оспорените членови со одредбите од Уставот на кои се повикуваат подносителите на иницијативите.

6. По однос на наводите во иницијативите кои се однесуваат на постоење на колизија на одредбите од Законот за полиција и Законот за локална самоуправа во врска со начинот на кој е уредено учеството на советот на општините во изборот на командир на полициската станица, односно во однос на практичната примена на Законот за полиција од страна на Министерството за внатрешни работи, Судот оцени дека истите излегуваат од рамките на надлежноста на Уставниот суд утврдена во членот 110 од Уставот.

Согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, 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 со законите.

Согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Имено, по однос на наводите во иницијативата за согласноста на Законот за полиција со Законот за локалната самоуправа и на член 24 од Законот за полиција со член 36 од Законот за локалната самоуправа, како и за практичната примена на Законот, Судот оцени дека согласно член 110 од Уставот, Уставниот суд не е надлежен да ја цени меѓусебната согласност на законите во целина, како и меѓусебната согласност на одредбите на наведените два закони.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. Решението по однос на точката 1 Судот го донесе со мнозинство гласови.

**(У.бр.147/2019 и У.бр.155/2019 од 04.03. 2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и “Службен весник на Република Северна Македонија“ 202/2019), по моето гласање против Решението У.бр.147/2019 и У.бр.155/2019 од 4 март 2020 година, за не поведување на постапка за оценување на уставноста член 24 ставови 3 и 5 и член 25 ставови 1, 2 и 3 од Законот за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр.114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 31/2016, 106/2016, 120/2016 и 211/2018) го издвојувам и писмено го образложувам следното:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд на Република Северна Македонија постапувајќи по иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на член 24 ставови 3 и 5 и член 25 ставови 1, 2 и 3 од Законот за полиција (“Службен весник на Република Македонија“ бр.114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 31/2016, 106/2016, 120/2016 и 211/2018)<sup>1</sup>, со мнозинство гласови донесе Решение за не поведување на постапка за уставноста на оспорените одредби од Законот, бидејќи оцени дека тие одредби по сите основи се во согласност со Уставот.

Мнозинството судии при анализа на рефератот, заземаа спротивно правно мислење, односно став за кое имам суштински различно и спротивно мислење, поинаков пристап, материјална подлога и поткрепа за уставноста, односно, против уставноста на наведените одредби во точка 1 во решението.

Изразувајќи несогласност со таквото Решение гласав против и го издвојувам своето мислење, затоа што сметам дека оспорените одредби од член 24 ставови 3 и 5 и член 25 ставови 1, 2 и 3 од Законот за полиција не се во согласност со Уставот, поради што требаше да се поведе постапка за оценување на нејзината уставност и врз основа на изведување на правно издржани аргументи да се донесе правилна одлука.

Моето спротивно мислење го темелам на ставот дека Решението на Судот е во спротивност со член 8 став 1 алинеи 1, 3, 5, 9 и 11 (основните слободи и права на човекот и граѓанинот

---

<sup>1</sup> Законот за полиција (“Службен весник на Република Македонија“ бр.114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 31/2016, 106/2016, 120/2016 и 211/2018)

признати со меѓународното право и утврдени со Уставот; владеење на правото, политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори; локалната самоуправа како темелна вредност на уставниот поредок и почитување на општо прифатените норми на меѓународното право), член 9 став 1 и 2, член 22 став 2, член 50, член 51, член 114 и членот 114 од Уставот на Република Северна Македонија.

Во ова решение Судот оцени дека: „со наведените уставни норми се гарантира правото на локална самоуправа на граѓаните на начин што во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишно воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон. Во наведените области не е наведена јавната служба на која се повикуваат иницијаторите, како ни областа на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата, што значи дека за истите законодавецот ја уредува нивната организација и надлежност што е во согласност со наведените уставни норми.

Оттука, сосема легитимен и уставен е начинот на избор на командирот во конкретна полициска станица, како и начинот и поставеноста на неговата организираност, надлежност и функционирање, коишто се предвидени во оспорените ставови на член 24 и член 25 од Законот за полиција. Од овие причини според Судот не може да се доведе под сомнение согласноста на оспорените членови со одредбите од Уставот на кои се повикуваат подносителите на иницијативите.“

Локалната самоуправа, Уставот ја воздигнува и заштитува како едена од темелните вредности на уставниот поредок во Републиката. Во Амандманот XVII од Уставот, со кој се заменува ставот 1 од членот 115 од Уставот<sup>2</sup>, е утврдено дека во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, кул-

---

<sup>2</sup> Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија” број 52/1991),

турата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

Имајќи го предвид наведеното, веднаш се уочува дека ваквиот начин на регулирање на работите во членот 24 точка 3 од Законот за полиција според кој „Командирот од ставот 1 на овој член се избира со мнозинство гласови од вкупниот број советници од страна на советот на општината во којашто е сместена полициската станица од општа надлежност на Министерството (во натамошниот текст: советот на засегнатата општина), од листа која содржи најмалку тројца кандидати, предложена од страна на министерот, меѓу кои барем еден кандидат припаѓа на заедницата која е во мнозинство во тие општини“ СЕ ПОВРЕДУВА членот 115 од уставот што значи дека во конкретната проблематика граѓаните на општина Пласница, непосредно и преку претставници НЕ учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење со што се повредува и ставот 2 на членот 115 од Уставот, „општината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон ...“

Во конкретниот случај ниту граѓаните непосредно и преку избраните претставници учествуваат при избор на „Командирот со мнозинство гласови од вкупниот број советници од страна на советот на општината во којашто е сместена полициската станица од општа надлежност на Министерството“ ниту пак општината е самостојна во вршење на надлежностите утврдени со уставот и со закон во овој дел. Особено повредата се гледа кога случајот ќе се анализира и од аспект на членовите од Законот за локална самоуправа<sup>3</sup>.

Според членот 36 од Законот во кој уредени надлежностите на советот на општините, меѓу другите надлежности, во точките 12 и 13 од ставот 1 на овој член се предвидува дека советот го избира лицето кое раководи со подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината, во согласност со закон, како и дека го разгледува и усвојува годишниот извештај за јавната безбедност на подрачјето на општината кој го доставува до министерот за внатрешни работи и народниот правобранител.

Од тука се гледа дека во конкретниот случај Советниците на општина Пласница се обесправени во неприменување на

---

<sup>3</sup> Закон за локалната самоуправа “Службен весник на Република Македонија” бр.5 од 29.01.2002 година

членот 36 точките 12 и 13 од ставот 1 каде се предвидува дека советот го избира лицето кое раководи со подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината, како и дека го разгледува и усвојува годишниот извештај за јавната безбедност на подрачјето на општината.

Тие ниту учествуваат при изборот на лицето кое раководи со подрачната единица ниту можат да разгледуваат и усвојуваат годишниот извештај за јавната безбедност на подрачјето на нивната општината.

Волјата на другите советници на советот на општината во која што е сместена полициската станица од општа надлежност и тоа со: избор на командир на полициската станица и разгледување и усвојување годишниот извештај за јавната безбедност само од советот на подрачјето на општината каде е сместена полициската станица да произведува правно дејствија, да има важност и за советите т.е. на граѓаните на наведената општина претставува апсолутна повреда на наведените уставни одредби од причини што одлуката за избор и разгледување и усвојување на извештајот од еден совет, императивно да важи и за друга општина и друг општински совет доведува до повреда на уставната начела на еднаквоста и повреда на темелната вредност на уставот „правото на локална самоуправа“.

Сметам дека со ваква против уставност и против законитост на регулирање на односите, на граѓаните кои живеат во општини каде нема полициски станици од општа надлежност (само за илустрација вреди да се спомнува дека во Републиката од вкупно 80 општини имаме 38 полициски станици од општа надлежност, а бројката на општини кои немаат полициски станици од општа надлежност изнесува 42) им се повредува правото од членот 115 од уставот што значи дека во конкретната проблематика граѓаните непосредно и преку претставници НЕ учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење и со ваков начин на регулирање се повредува правото на советите на 42 општини т.е. правата предвидени во ставот 2 на членот 115 од Уставот, „општината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон ...“

Од конкретната анализа и ваквиот начин на регулирање на конкретната област според моето становиште е спротивно со член 8 став 1 алинеја 1 „се повредуваат основните слободи и права на

човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот“; се повредува принципот на „владеење на правото,, од алинеја 3: исто така се стеснува „политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори“ од алинеја 5; директно се повредува темелниот вредност „локалната самоуправа како темелна вредност на уставниот поредок“ од алинеја 9, и со наведените регулативи не се почитува „општо прифатените норми на меѓународното право“ од алинеја 11 од членот 8 од Уставот.

Исто така, се повредува членот 9 од Уставот и тоа ставовите 1 и 2 каде на многу јасен начин се предвидува дека „Граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно...(став 1) и „Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви“ (став 2). Во конкретниов случај граѓаните и нивните избрани претставници во општина Пласница (оваа противуставност се однесува и важи и за другите граѓани кои живеат во општини каде немаат полициски станици од општа надлежност) и нивните избрани претставници не се еднакви пред Устав и законот во остварувањето на своите слободи и права со граѓаните и советници кои живеат во општините кои во своите подрачја имаат полициски станици. Со ваквиот неуставен начин на регулирање на оваа проблематика жителите на општина Пласница и жители на други 40 општини (да се претпостави дека наведени општини во просек имат по 10 илјади жители, т.е. вкупно над 400 илјади жители се обесправени, од друга страна, исто така се обесправени и не се во еднаква положба со жителите и советите во општините каде има седиште на полициските станици.

Според моето становиште законодавец можел на поинаков начин да ги регулира наведени односи. Имено, според мене оваа прашање требало законодавецот да се реши збирно со учество на сите совети на општините кои ги покрива наведената полициска станица. Да претпоставиме дека седиштето на една полициски станица опфаќа 2 или 3 општини, односно е воспоставен на две или повеќе општини, тогаш со учество на членовите на сите совети со заедничко постапување согласно со наведените одредби, да предлагаат кандидати, каде има потреба и законски услов почитување на принципот на правична застапеност во општините, согласно со член 24 точка 4, 5 и 6 и изборот да го вршат советите на сите општини. По изборот на командирот на полициска станица, тој за своите постапувања и должностите предвидени согласно со член 25 на овој закон, на секои шест



месеца писмено да го информира не само советот туку и советите на засегнатите општини за работите што се однесуваат на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата, а командирот по барање на сите засегнати советот ги информира советите на засегнатата општина за работите што се однесуваат на јавната безбедност и безбедноста на сообраќајот на патиштата.

Имајќи го предвид наведеното, сметам дека, законодавецот при уредување на прашањето на избор на командир на полициска станица каде тој има седиште, морал да го има предвид Законот за локалната самоуправа и во Законот за полиција да го уреди начинот на изборот на командирот на полиција со учество на советите и на другите единиците на локалната самоуправа, а не само со учество на советот на чија територија тој има седиште. Неспорно е дека Судот не ја цени меѓусебната согласност на закон со закон, меѓутоа според моето становиште, недопуштено е со специјален закон да се дерогира општ закон и на тој начин да се повредуваат основите начела кои се темелни вредности на уставниот поредок предвидени во членот 8 од Уставот.

Ваквото мое становиште и размислување се поткрепува и со фактот што за почитување на начелото на еднаквост на граѓаните во општините се водело сметка многу поодамна.

Ваква пракса е позната, односно се применувала во бивша Југославија при избор на судии. Тогаш изборот на судии вршеле Собранијата на општините. При изборот на судии учествувале советници на сите општини на подрачјето каде дотичниот суд имал месна надлежност т.е. учествувал сите советници од сите општини кои биле опфатени со месната надлежност на општинскиот суд т.е. ако судот е востановен за подрачје на две или повеќе општини. Така согласно со Закон за судовите од општа надлежност<sup>4</sup> во глава IV Судии и судии поротници, 1. Избор на судии и судии-поротници во членот 18 предвидува „Судиите и судите-поротници на општинските судови ги избира и разрешува од должност ОПШТИНСКОТО СОБРАНИЕ“.

Ако судија или судија поротник избираат повеќе општински собранија избран е кандидатот што е избра ВО СИТЕ СОБРАНИЈА. Ако кандидатот не биде избран во сите собранија,

---

<sup>4</sup> Закон за судовите од општа надлежност „Службен весник на СР Македонија“ бр.42 од 18 декември 1965 година година.

се врши повторно објавување на изборот и се спроведуваат нови избори.

Од горните аргументи, Законодавецот уште во далечната 1965 година, обврнувал внимание на темелните вредности и почитување на правото на локална самоуправа и еднаквост на граѓаните и на собранијата на општините. Но, за жал по 50 години наместо да се развива демократското свест и да се оди чекор понапред, се предвидува полошо решение од решението од 1965 година.

Исто така и подоцна оваа начело се применувало во позитивното законодавство во бивша Југославија односно СР Македонија. Само за илустрација, Согласно со Законот за редовните судови<sup>5</sup> од 1977 година, избор на судија-поротник предвидува: Судиите-поротници ги избира собранието на соодветното општествено-политичка заедница. Така, судиите-поротници во општинските судови ги избираат општинските собранија, а ако општинскиот суд е востановен за подрачје на два или повеќе општини, изборот го вршат собранијата на сите општини.<sup>6</sup>

Доколку законодавецот пристапил на ваков начин на регулирање на оваа материја, со сигурност сите граѓани ќе беа еднакви во остварувањето на правот на локална самоуправа и другите гарантирани уставни и законски права од оваа проблематика.

Сметам дека со ваквиот начин на регулирање на работите се повредува и член 22 став 2 од Уставот, волјата од резултатите на избирачкото право „Избирачкото право е еднакво, општо и непосредно и се остварува на слободни избори со тајно гласање, во конкретниот случај граѓанинот со изборот го искористил своето непосредно избирачкото право, но неговата волја не може подеднакво да се рефлектира кај своите избрани претставници во креирањето на општите политики од аспект на јавната безбедност.

Со ваков начин на регулирање на работите, сметам дека се повредуваат и одредбите од член 50 и член 51 од Уставот на Република Северна Македонија.

---

<sup>5</sup> Закон за редовните судови „Службен Весник на СРМ“ бр.10/76 и 30/77

<sup>6</sup> Прирачник за судиите-поротници во редовните судови, Скопје 1978 година  
страна 12

И на крајот да спомнам дека детално анализирав предметот на оспорување и нејзината несогласност со член 114 и членот 115 од Уставот на Република Северна Македонија и начинот на регулирање на оваа материја во Законот за локална самоуправа а особено член 36 точките 12 и 13. Сметам дека оспорени одредби се во несогласност со наведените Уставни и законски одредби.

Тргувајќи од сето погоре наведено, сметам дека со основ може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот член 24 ставови 3 и 5 и член 25 ставови 1, 2 и 3 од Законот за полиција (“Службен весник на Република Македонија” бр.114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 31/2016, 106/2016, 120/2016 и 211/2018) со Уставот и тоа со член 8 став 1 алинеи 1, 3, 5, 9 и 11 (основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот; владеење на правото, политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори; локалната самоуправа како темелна вредност на уставниот поредок и почитување на општо прифатените норми на меѓународното право), член 9 став 1 и 2, член 22 став 2, член 50, член 51, член 114 и членот 114 од Уставот на Република Северна Македонија и општи прифатени меѓународни норми, а согласно со член 25 став 6 од Деловникот на Судот го издвојувам своето мислење од донесеното Решение за не поведување на постапка.

Претседател на Уставниот суд,

Сали Мурати

**(У.бр.147/2019 и У.бр.155/2019 од 04.03.2020)**

## 34.

### У.бр.114/2019

**- Предлог за издавање на решение за нотарски платен налог од страна на доверител за побарување кое што произлегува од комунални услуги**

**Учеството на граѓаните во намирување на јавните расходи, Уставот препуштил да го уреди законодавецот со закон, па така законодавецот согласно овластувањето од член 68 став 1 алинеја 3 од Уставот, во конкретниот случај уредил**

**дека граѓаните кои не платиле за услугите наведени во оспорениот член 68 став 3 од Законот, но до определените износи во фактурите, преку необврзувањето на доверителите кои побаруваат пари од граѓаните за неплатените услуги коишто им ги испорачале, да не плаќаат судски такси пред нотар до наведените неплатени износи, со што во суштина граѓаните се ослободуваат од учеството во намирувањето на јавните расходи до утврдените износи. Оттука, оспорениот член 68 став 3 од Законот за нотаријатот не е во несогласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 9 став 2 од Уставот.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019) на седницата одржана на 11 март 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 68 став 3 од Законот за нотаријатот („Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/2016, 142/2016 и 233/2018).

2. Оливер Давидовски од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на одредбата од Законот означен во точката 1 на ова решение.

Според подносителот на иницијативата основано можело да се постави прашањето за согласноста на оспорената одредба од Законот со член 8 став 1 алинеја 3 по однос на правната сигурност како елемент на владеењето на правото и со член 9 став 2 од Уставот дека, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Ова од причини што со оспорената законска одредба се предвидувало единствено за доверителот кој имал побарување, а кое произлегувало од давање на комунални услуги, "по исклучок" предлогот за издавање на решение за нотарски платен налог за одредени износи и тоа: за вода, смет и одржување на заеднички простории за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 6.000,00 денари, за електрична или топлинска енергија за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 15.000,00 денари и за телефонија, мобилни оператори или кабелски оператори за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 6.000,00 денари, да се поднесе непосредно до нотарот, без плаќање на обврската за судска такса.

Притоа, спротивно на Законот за судски такси и тоа членот 2, член 3 став 1, член 4 ставови 1 и 2, членот 5, членот 6, членот 8, членот 11, член 13 ставови 1 и 2 и член 27 став 3, каде што се предвидувало извесни олеснувања и ослободување од обврската за плаќање на судска такса само за одредена категорија на граѓани, кои поради својата најчесто социјална положба, би се нашле во ситуација да не можат да го остварат своето загарантирано право да побараат судска заштита, со оспорената одредба со која било утврдено да не се плати судска такса, се доведувале во привилегирана положба само давателите на комунални услуги кои најчесто биле правни субјекти кои уживале монопол во сферата на давањето на услуги а притоа со своето работење остварувале значајни приходи и не било во ред токму тие да бидат на одреден начин „привилегирани“ со давање на право кое што претходно никогаш и не постоело и во овие постапки да бидат ослободени од плаќање на судската такса.

Понатаму, подносителот на иницијативата ги цитира член 146 став 2 од Законот за парничната постапка каде било определено дека судот немало да постапува по тужба ниту да преземе друго дејствие ако не била платена судската такса, како и членот 417-а од истиот закон, според кој судот немало да издаде платен налог ако тужителот не ја плати судската такса. Тужбата ќе се сметала за повлечена ако тужителот во рок од 8 дена од денот на поднесувањето не ја платил судската такса.

Во иницијативата се наведува и дека воопшто не било јасно од каде била потребата и општествената оправданост да се предвиди една ваква нерамноправна обврска за странките кои

учествуваат како доверители во постапките за издавање на нотарски налог пред нотарите односно зошто се привилегира токму доверителот кој пружа комунални услуги во ситуација кога сите други физички и правни лица задолжително подлежат на обврска да платат судска такса.

Поради наведените причини, подносителот на иницијативата предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорената законска одредба и истата да ја укине.

3. Судот на седницата утврди дека според член 68 став 3 од Законот за нотаријатот („Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/2016, 142/2016 и 233/2018), по исклучок од ставот 2 на овој член, предлогот за издавање на решение за нотарски платен налог од страна на доверител за побарување кое што произлегува од комунални услуги и тоа:

- за вода, смет и одржување на заеднички простории за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 6.000,00 денари,

- за електрична или топлинска енергија за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 15.000,00 денари и

- за телефонија, мобилни оператори или кабелски оператори за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 6.000,00 денари, се поднесува непосредно до нотарот, без плаќање на обврската за судска такса.

4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија, а според алинејата 8 од наведениот член од Уставот, хуманизмот, социјалната правда и солидарноста, е исто така темелна вредност на уставниот поредок.

Согласно член 9 став 2 од Уставот, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Во членот 1 од Законот за нотаријатот („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016, 142/2016 и 233/2018) се уредуваат организацијата на нотаријатот како јавна служба и неговите органи, постапката за именување и разрешување на нотарите, делокругот на работа и службените дејствија на нотарите, овластувањата на нотарите, составувањето на нотарски исправи, надзорот и дисциплинската одговорност на нотарите, како и други прашања кои се однесуваат на нотаријатот.

Во глава V со наслов: „Нотарски платен налог“ и поднаслов: „Предлог за издавање на решение за нотарски платен налог“ систематизиран е оспорениот член 68 став 3 од Законот за нотаријатот.

Членот 68 од Законот гласи:

Предлог за издавање на решение за нотарски платен налог врз основа на веродостојна исправа се поднесува до нотарот на чие подрачје е живеалиштето, односно престојувалиштето на должникот-физичко лице, односно седиштето на должникот-правно лице (став 1).

Предлог за издавање на решение за нотарски платен налог врз основа на веродостојна исправа, приговорот против решението со кое е издаден нотарски платен налог или по однос на одлуката за трошоците, приговорот против решението на нотарот со кое се отфрла предлогот како неуреден, предлогот за укинување на потврдата на правосилност и извршност, приговорот против решението на нотарот за укинување на потврдата за правосилност и извршност, приговорот против одлуката на нотарот со која се одбива предлогот за укинување на потврдата на правосилност и извршност, жалбата против решението на судот, задолжително ги составува адвокат и содржат адвокатски печат и потпис, освен доколку доверител е Република Македонија (став 2).

По исклучок од ставот (2) на овој член, предлогот за издавање на решение за нотарски платен налог од страна на доверител за побарување кое произлегува од комунални услуги и тоа:

- за вода, смет и одржување на заеднички простории за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 6.000,00 денари,

- за електрична или топлинска енергија за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 15.000,00 денари,

- за телефонија, мобилни оператори или кабелски оператори за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 6.000,00 денари, се поднесува непосредно до нотарот, без плаќање на обврската за судска такса (став 3).

По исклучок од ставот (2) на овој член, предлогот за издавање на решение за нотарски платен налог од страна на доверител банка, штедилница, финансиско друштво, давател на финансиски лизинг или осигурително друштво, не мора да биде составена од адвокат и да содржи адвокатски печат и потпис, доколку вредноста на побарувањето во веродостојната исправа е под 10.000 евра (став 4).

Со предметната иницијатива се оспорува ставот 3 на членот 68 од Законот.

Со член 68 став 1 од Законот се уредува до кого се поднесува предлогот за издавање на решение за нотарски платен

налог, а тоа е непосредно до нотарот, а со ставот 2 на членот од Законот, во кој се наведени поднесоците коишто се доставуваат до нотарот, се наведува и дека тие треба да бидат составени од адвокат и да содржат адвокатски печат и потпис, освен доколку доверител е Република Македонија.

За разлика од претходно уреденото со член 68 став 2 од Законот, законодавецот со ставот 3 на оспорениот член 68 од Законот, уредил исклучок на начин што предлогот за издавање на решение за нотарски платен налог од страна на доверител за побарување кое што произлегува од комунални услуги, не мора да бидат составен од адвокат и да содржи адвокатски печат и потпис, туку се поднесува непосредно до нотарот, како и без обврската за плаќање на судска такса.

Од анализата на оспорената законска одредба произлегува дека доверителот нема обврска да плати судска такса, кога станува збор за парично побарување од веродостојна исправа до износите наведени во ставот 3 на членот 68 од Законот и тоа: за вода, смет и одржување на заеднички простории за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 6.000,00 денари, за електрична или топлинска енергија за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 15.000,00 денари, за телефонија, мобилни оператори или кабелски оператори за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 6.000,00 денари. Тоа значи дека над тие износи, доверителите ќе бидат во обврска да платат судска такса.

Според тоа, овој исклучок, законодавецот го уредил само до износите наведени во алинеите 1, 2 и 3 на оспорениот член 68 став 3 од Законот, што значи немањето на обврска за доверителите за плаќање на судска такса, нема да се однесува за парично побарување од веродостојни исправи, над тие износи.

Законодавецот со член 75 став 3 од Законот за нотаријатот, уредил дека наградата и надоместокот на трошоците коишто доверителот му ги платил на нотарот и адвокатот се трошоци на постапката коишто треба должникот да му ги плати на доверителот.

Оттука произлегува дека судските такси коишто се трошоци на постапката пред нотар, коишто доверителот ги платил, истите ќе може да ги побарува од должникот во постапка за извршување,



доколку должникот не го исполнил долгот или пак го исполнил но откако веќе било издадено решение за нотарски платен налог.

Според тоа доверителите кои платиле судски такси, истите притоа ќе ги повратат од должникот, имајќи во вид дека согласно погоре наведениот член 75 од Законот, судските такси се трошоци коишто должникот треба да му ги плати на доверителот.

Правната ситуација која што пак произлегува од оспорениот член 68 став 3 е таква што должниците нема да бидат во обврска на доверителот да му платат судски такси, бидејќи и за самите доверители Законот не предвидел обврска за плаќање на судски такси.

Видно од содржината на член 68 став 3 од Законот за нотаријатот, се согледува дека клучно за ваквата определба на законодавецот се видот на услугите за кои доверителот побарува наплата од должникот, а тоа се комунални услуги.

Имено со цел да се олесни положбата на должниците и спречување на настанување на дополнителни трошоци за нив во случаите кога од некои причини граѓаните не ја платиле фактурата за комунални услуги по која доверителот повел постапка пред нотар за издавање на решение за нотарски платен налог.

Меѓутоа, законодавецот со оспорениот член 68 став 3 од Законот, ги определил границите на износите до кои доверителот нема да плати судски такси.

Имајќи во вид дека во конкретниот случај, станува збор за трошоци коишто треба да ги плати должникот (член 75 став 3 од Законот) произлегува дека доверителот доколку имал обврска да ги плати и ги платил, истите ќе ги поврати од должникот, а доколку немал обврска да ги плати и не платил, разбирливо и должникот нема обврска да му ги надомести, од што јасно произлегува која е интенцијата за вака уредното законско решение кое се оспорува со иницијативата, а тоа е олеснување на положбата на граѓаните-должници доколку се најдат во ситуација да не ги исполнат своите парични обврски спрема доверителите за комуналните услуги коишто им биле испорачани.

Ние ги имавме предвид наводите од иницијативата дека со оспорениот член од Законот, се доведувале во привилегирана положба само доверителите - даватели на комунални услуги кои најчесто биле правни субјекти кои уживале монопол во сферата

на давањето услуги а притоа со своето работење остварувале значајни приходи, меѓутоа Судот оцени дека во конкретниов случај, не станува збор за привилегија на едни доверители на штета на други доверители, имајќи во вид дека во секој случај, судските такси коишто се трошоци на постапката пред нотар, се трошоци на постапката коишто треба должникот да му ги плати на доверителот, па оттука доверител кој ги платил тие трошоци ги надоместува од должникот, а доверител кој не платил, нема ниту право да бара нивно надоместување.

Притоа, сите доверители кои побаруваат комунални услуги до наведените износи од оспорениот член од Законот, немаат обврска да плаќаат судски такси, а до тие износи и за должниците нема обврска истите да му ги надоместат на доверителите, и обратно, над тие износи за сите доверители останува обврската за плаќање на судски такси, а со тоа и правото истите да ги повратат од должниците, од кои причини Судот оцени дека оспореното законско решение не имплицира повреда на член 9 став 2 од Уставот, според кој граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Ова дотолку повеќе што не гледаме содржина која што ги дели граѓаните на граѓани кои ќе треба да ги платат судските такси и граѓани кои не треба да ги платат судските такси до истите долгувани износи и за истиот вид на услуги.

Што се однесува до прашањето поставено со иницијативата, која била општествената потреба за ваквото законско решение, законодавецот тргнувајќи од видот на услугите коишто ги добиваат граѓаните, кои се услуги како неопходна потреба на сите граѓани - без исклучок, односно услуги без кои не може да функционира секојдневниот живот на граѓаните во општеството, законодавецот оценил за потребно да им ја олесни положбата и тоа на сите граѓани, во случаите кога не ги подмириле фактурите за испорачаните услуги коишто се секојдневна потреба, а до утврдените неплатени износи во фактурите и да не ги оптовари граѓаните со дополнителни трошоци за судски такси, но, не и над утврдените износи.

Според горенаведеното не станува збор за услуги коишто не се неопходни, непотребни или претерани, туку услуги без кои не може да функционира секојдневниот живот на граѓаните во едно социјално демократско општество, како што се вода, смет, електрична или топлинска енергија, но и услугите за телефони-

јата, мобилните оператори или кабелски оператори, бидејќи сите граѓани имаат право да ги следат збиднувањата во општествениот живот и да бидат информирани за случувањата од секојдневното општествено живеење, а во едно современо демократско општество тоа не може да се смета за непотребна, излишна или претерана услуга.

Понатаму, судските такси се приход на буџетот на Република Македонија.

Членот 33 од Уставот уредува дека секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирување на јавните расходи на начин утврден со закон.

Тоа значи дека учеството на граѓаните во намирување на јавните расходи, Уставот препуштил да го уреди законодавецот со закон, па така законодавецот согласно овластувањето од член 68 став 1 алинеја 3 од Уставот, во конкретниот случај уредил дека граѓаните кои не платиле за услугите наведени во оспорениот член 68 став 3 од Законот, но до определените износи во фактурите, преку необврзувањето на доверителите кои побаруваат пари од граѓаните за неплатените услуги коишто им ги испорачале, да не плаќаат судски такси пред нотар до наведените неплатени износи, со што во суштина граѓаните се ослободуваат од учеството во намирувањето на јавните расходи до утврдените износи, и тоа е право на законодавецот.

Имено, и во предметот У.бр.14/1999 во кој Судот не повел постапка за оценување на член 11 став 1 од Законот за судски такси („Службен весник на Република Македонија” број 46/1990, 11/1991, 65/1992 и 20/1995), Судот го изразил следниот став: „Утврдувајќи го начинот на плаќањето на судските такси како вид на јавна давачка, кое овластување произлегува од Уставот, законодавецот определил за што се плаќаат таксите, кој ги плаќа, кој е ослободен од плаќање, вредноста за наплатавање на таксата, постапката за наплата на неплатената такса и т.н”.

Имајќи го предвид погоре наведеното, Судот оцени дека во конкретниот случај не може да се доведе под уставно сомнение согласноста на оспорениот член 68 став 3 од Законот за нотаријатот со член 8 став 1 алинеја 3 и член 9 став 2 од Уставот.

5. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.114/2019 од 11.03.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) по моето гласање против Решението на Уставниот суд У.бр.114/2019 донесено на 11.03.2020 година, го издвојувам и писмено го образложувам следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Не се согласувам со Решението У.бр.114/2019 на Уставниот суд донесено на 11 март 2020 година со кое одлучи да не се поведе постапка за оценување на уставноста на член 68 став 3 од Законот за нотаријатот („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016, 142/2016 и 233/2018), образложувајќи дека во конкретниот случај не можело да се доведе под уставно сомнение согласноста на оспорениот член од Законот за нотаријатот со член 8 став 1 алинеја 3 и член 9 став 2 од Уставот.

Спротивно на овој став на Судот, сметам дека ставот 3 на членот 68 од Законот не е во согласност со темелната вредност на уставниот поредок владеење на правото утврдена во член 8 став 1 алинеја 3, темелна вредност на уставниот поредок слобода на пазарот и претприемништвото утврдена во член 8 став 1 алинеја 7, член 33 во кој е утврдено дека секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намиравање на јавните расходи на начин утврден со закон, член 51 во кој е утврдено дека во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите, како и со член 55 со кој се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото (став 1), Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот, Републиката презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот (став 2), слободата на пазарот и претприемништвото можат да се огра-

ничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувување на природата, животната средина или здравјето на луѓето (став 3) од Уставот.

Од анализата на Законот за нотаријатот кој е донесен во 2016 година објавен во („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016) видно е дека во членот 68 став 3 не било предвидено на доверител за побарување од комунални услуги да биде ослободен од плаќање на обврска за судска такса. Напротив во членот 77 и член 71 став 8 било утврдено дека во постапка пред нотар се плаќа судска такса согласно Законот за судски такси, односно ако доверителот не ја плати судската такса во рок од 8 дена нотарскиот платен налог ќе се смета за повлечен.

Меѓутоа во 2018 година со измените и дополнувањата на Законот за нотаријатот во членот 68 став 3 се предвидува:

„По исклучок од ставот 2 на овој член, предлогот за издавање на решение за нотарски платен налог од страна на доверител за побарување кое произлегува од комунални услуги и тоа:

- за вода, смет и одржување на заеднички простории за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 6.000,00 денари,

- за електрична или топлинска енергија за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 15.000,00 денари,

- за телефонија, мобилни оператори или кабелски оператори за парично побарување од веродостојни исправи во вкупен износ до 6.000,00 денари, се поднесува непосредно до нотарот, без плаќање на обврската за судска такса“.

При тоа за одбележување е дека во Образложението на Владата доставено до Собранието кон Предлогот на Законот за изменување и дополнување на Законот за нотаријатот не се дадени никакви објаснувања во врска со причините за ослободување од обврска за плаќање на судски такси од страна на доверителите за побарувања кои произлегуваат од комунални услуги.

Видно од компарираниите одредби сметам дека новото законско решение утврдено во членот 68 став 3 очигледно не обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот односно доверителите кои се ослободуваат од обврска за плаќање на судска такса за побарувања од комунални услуги се ставаат во привилегирана правна положба во однос на сите други правни лица доверители во постапка пред нотар.

Ова дотолку повеќе што со оспорената одредба во конкретниот случај се ослободуваат од плаќање на судска такса доверители даватели на комунални услуги кои остваруваат значителни приходи и кои можат да ги платат судските такси во постапка пред нотар.

Јас не можам да се согласам и со ставот на Судот изразен во образложението на Решението дека „Видно од содржината на членот 68 став 3 од Законот за нотаријатот се согледува дека клучно за ваквата определба на законодавецот се видот на услугите за кои доверителот побарува наплата од должникот, а тоа се комунални услуги. Имено со цел да се олесни положбата на должниците и спречување на настанување на дополнителни трошоци за нив во случаите кога од некои причини граѓаните не ја платиле фактурата за комунални услуги по која доверителот повел постапка пред нотар за издавање на решение за платен налог“, ниту пак со Мислењето на Владата дека „ослободувањето од плаќање на судска такса е пропишано со цел олеснување на положбата на должниците и спречување на дополнителни трошоци за нив доколку заборавиле или не биле известени дека не платиле некоја фактура за комунална услуга“. Ова поради тоа што согласно член 33 од Уставот секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Врз основа на изнесеното сметам дека Уставниот суд требаше да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорената одредба од Законот за нотаријатот.

Судија на Уставниот суд,  
Јован Јосифовски  
(У.бр.114/2019 од 11.03.2020)

## 35.

### У.бр.112/2019

- Посебни услови за именување на директор и заменик-директор на Агенцијата за национална безбедност

**Пропишувањето на посебниот услов за именување на директор и заменик-директор на Агенцијата како и за вработување во истата, се однесува на сите граѓани без ограничување, односно секој кој го исполнува пропишаниот услов, му е достапна позицијата директор или заменик-директор како и вработен во Агенцијата, како за кандидатите кои не се именуваат односно вработуваат од редовите на Агенцијата така и за кандидатите кои произлегуваат од Агенцијата односно се преземени од Управата за безбедност и контраразузнавање во Министерството за внатрешни работи. Достапноста на секому под еднакви услови на секое работно место и функција значи само потврда и доследност во практична примена, односно реализација на уставното начело за еднаквоста на сите граѓани во правата и должностите без оглед на националноста, расата, полот, вероисповеста, политичкото уверување и другите општествени функции.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 24 јуни 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 10 став 1 алинеја 2, член 14 став 1 алинеја 2 и член 67 став 1 алинеја 2 од Законот за Агенција за национална безбедност (“Службен весник на Република Северна Македонија“ број 108/2019).

2. Адвокатот Ибраим Бајрами од Тетово, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за повеќување на постапка за оценување на уставноста на актот, означен во точката 1 од Решението.

3. Подносителот во иницијативата, наведува дека оспорените одредби од Законот за Агенција за национална безбедност („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 108/2019) биле во спротивност со член 8 став 1 алинеја 1 и 8 и членот 9 од Уставот на Република Северна Македонија.

Имено, со наведените оспорени одредби од Законот за Агенција за национална безбедност на државјаните на Република Северна Македонија кои поседувале и државјанство на друга држава, а кои до сега биле дел од безбедносните служби им се оспорувало правото да конкурираат и бидат именувани за директор и заменик директор на Агенцијата како и на оние кои досега биле дел од безбедносните служби и за нововработените кандидати исто така им било оспорено правото да бидат преземени односно вработени во Агенцијата, со што се повредувале дел од темелните вредности од Уставот на Република Северна Македонија односно основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот како и хуманизмот и социјалната правда и солидарност утврдени во член 8 став 1 алинеја 1 и 8 од Уставот, како и членот 9 од Уставот според кој граѓаните на Република Северна Македонија биле еднакви во слободите и правата неависно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување; имотната и општествената положба (став 1) и граѓаните пред Уставот и законите биле еднакви (став 2).

Понатаму, во иницијативата се наведува членот 2 од Законот за државјанство според кој државјаните на Република Северна Македонија можело да имаат и државјанство на друга држава (став 1) и државјанинот на Република Македонија кој имал и државјанство на друга држава во Република Македонија се сметал за државјанин на Република Македонија (став 2), со што со оспорените одредби од членовите 10, 14 и 67 од Законот за Агенција за национална безбедност им се повредувало правото на рамноправен пристап кон вработување во државни органи како рамноправни граѓани на Република Северна Македонија и на истите им се оневозможувало продолжување на работниот однос



на работните места на кои работеле низа години како и на други граѓани кои во иднина би сакале да се вработат во Агенцијата.

Врз основа на се погоре наведено се предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорените одредби и истите да се поништат или укинат, а до донесувањето на конечната одлука Судот да донесе решение за временна мерка за одлагање на сите постапки на Комисијата за селекција.

4. Судот на седницата утврди дека според член 10 став 1 алинеја 2 од Законот за Агенција за национална безбедност („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 108/2019), за директор на Агенцијата може да биде именувано лице кое покрај другите предвидени услови го исполнува и условот да нема државјанство на друга држава.

Според член 14 став 1 алинеја 2 од Законот, за заменик директор на Агенцијата може да биде именувано лице кое покрај другите предвидени услови го исполнува и условот да нема државјанство на друга држава.

Судот, исто така, утврди според член 67 став 1 алинеја 2 од истиот закон, работен однос во Агенцијата може да заснова лице кое покрај другите предвидени услови го исполнува и условот да нема државјанство на друга држава.

5. Во член 8 став 1 алинеи 1 и 8 од Уставот, утврдени се основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, хуманизмот, социјалната правда и солидарноста како темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно член 9 од Уставот, во Република Северна Македонија, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување; имотната и општествената положба (став 1). Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви (став 2).

Според член 32 од Уставот секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност (став 1). Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место (став 2). Секој вработен има право на соодветна заработувачка (став 3). Секој вработен има право на платен дневен, неделен

и годишен одмор (став 4). Од овие права вработените не можат да се откажат (став 5). Остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори (став 5).

Согласно член 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот (став 1). Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот (став 2). Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3).

Управата за безбедност и контраразузнавање како посебен орган, во рамките на Министерството за внатрешни работи, до денот на започнување со работа на Агенцијата за национална безбедност била надлежна да ги извршува работите на системот на државната безбедност кои се однесувале за заштита од шпионажа, тероризам или други активности насочени кон загрозување или уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Република Северна Македонија со насилни средства, како и заштита од потешки форми на организиран криминал.

Според член 1 од Законот за Агенцијата за национална безбедност („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.108/2019) со овој закон се уредува, основањето, целта, надлежноста, раководењето и внатрешната организација на Агенцијата за национална безбедност, начинот на работа на Агенцијата за национална безбедност, условите и постапката за спроведување на мерките за тајно собирање на податоци и информации, евиденцијата на податоци и информации и нивно користење, контролата и надзорот на Агенцијата за национална безбедност, меѓународната соработка, финансирањето, транспарентноста на работењето на Агенцијата за национална безбедност, како и правата и обврските на работниците на Агенцијата за национална безбедност на Република Северна Македонија.

Членот 2 од Законот, ги определува целта и основањето на Агенцијата, и тоа: заради заштита на националната безбедност на државата, односно заради заштита на независноста, суверенитетот, уставното уредување, основните слободи и права на човекот и граѓанинот гарантирани со Уставот на Република Северна Маке-

донија, како и други работи од интерес на националната безбедност на државата, се основа Агенција за национална безбедност на Република Северна Македонија (став 1), Агенцијата се основа како самостоен орган на државната управа со својство на правно лице (став2).

Согласно член 3 од Законот, Агенцијата своите работи ги врши во согласност со Уставот на Република Северна Македонија, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Северна Македонија (став 1). Агенцијата во вршењето на работите од законски утврдената надлежност постапува независно и без влијание од политичките партии (став 2).

Според член 4 од Законот, Агенцијата собира, обработува, анализира, проценува, разменува, чува и штити податоци и информации со цел откривање и спречување на активности што се поврзани со безбедносни закани и ризици за националната безбедност на државата и тоа: шпионажа, тероризам и негово финансирање, насилен екстремизам, сите форми на сериозни и организирани криминални активности насочени против државата, спречување на кривични дела против човечноста и меѓународното право, незаконито производство и пролиферација на оружје за масовно уништување или нивни компоненти, како и материјали и уреди коишто се потребни за нивно производство, нарушување на виталните економски интереси и финансиската безбедност на државата, нарушување на безбедноста на носители на високи државни функции и на објекти од стратешко значење за државата, откривање и спречување на други активности поврзани со безбедносни закани и ризици за националната безбедност на државата (став 1). Агенцијата врши и безбедносни проверки во согласност со овој и друг закон (став 2).

Оспорените одредби од Законот за Агенција за национална безбедност ги пропишуваат условите за именување и разрешување на директор и заменикот директор на Агенцијата како и општите и посебните услови за засновање на работниот однос во Агенцијата, а кои се однесуваат на тоа кандидатот за директор, заменик директор или работник во Агенцијата да нема државјанство на друга држава.

Законодавецот во уредувањето на правната регулатива за остварување на правата на вработените и нивната правна по-

ложба во Агенцијата, уредил услови за вработување во службата на Агенцијата кои се однесуваат подеднакво за сите кандидати кои ќе бидат преземени од Управата за безбедност и контра-разузнавање како и за сите оние кои ќе конкурираат за конкретното работно место.

Оттука, наведените законски одредби јасно укажуваат на сензитивноста на предметот на уредување на овој закон, како и на сериозноста на полето на делување односно надлежноста на Агенцијата за национална безбедност со што се создаваат нормативни предуслови за реализација на успешно функционирање на Агенцијата коишто директно се одразува врз заштитата на безбедноста на државата и истовремено се обезбедува и непристрасно и објективно вршење на довереното работно место.

Имено, законодавецот има уставна основа да донесува закони и со нив да ги уредува односите во сите сфери на општеството, и сето тоа во уставни рамки. Во конкретниот случај пропишаниот услов – кандидат за директор, заменик-директор или работник на Агенцијата да нема државјанство на друга држава претставува еден вид гаранција за кредибилитетот на вработените во Агенцијата, кои совесно и чесно ќе ги извршуваат доверливите работи и задачи, притоа имајќи ги предвид нивниот вид и карактер.

Неспорно е дека, Уставот го утврдил правото на работа, при што со определувањето на содржината на ова право е оставено на уредување со закон и колективни договори, што значи дека законодавецот има широк простор за уредување на бројни релевантни прашања и односи коишто се од значење за остварување на наведеното право, при што автономијата на уредување на сите прашања единствено е ограничена со обврска за почитување на уставните принципи и начела, а пред сè на начелото на еднаквост, како и тоа дека, остварувањето на правото на вработување е детерминирано со исполнување на услови коишто се однесуваат подеднакво за сите, односно секому под еднакви услови му е достапно работното место.

Во конкретниот случај се наведува дека државјаните на Република Северна Македонија кои поседувале и државјанство на друга држава, иако до сега биле дел од безбедносните служби, им се оспорувало правото да бидат преземени во Агенцијата за национална безбедност.

Согласно Законот, за да се изврши преземање на работници од Управата за безбедност и контраразузнавање во Министерството за внатрешни работи потребно е да се спроведе постапка за селекција и избор со која се утврдува исполнување на потребните услови како што се: општите и посебните услови за засновање на работен однос и безбедносна проверка, исполнување на посебните услови утврдени во актот за систематизација на работните места како и утврдување на постоење на судир на интереси односно е поведена постапка за судир на интереси согласно закон.

Според тоа легитимно право на законодавецот е да пропише посебни услови коишто треба да ги исполнуваат лицата кои ќе бидат вработени во Агенцијата се со цел да се создадат услови за постигнување на повисок степен на доверба, ефикасно и отчетно функционирање на Агенцијата и истовремено би се исклучиле можностите од појава на елементи на сомнение со што вработените би биле недостојни за вршење на работата којашто е поврзана со откривање и спречување на активности што се поврзани со безбедносни закани и ризици за националната безбедност на државата.

Имено, согласно член 188 од Законот, работниците на Управата за безбедност и контраразузнавање во Министерството за внатрешни работи кои нема да бидат преземени од страна на Агенцијата, ќе се распоредат на работни места во Министерството за внатрешни работи соодветни на нивната стручна подготовка (став 1). При распоредувањето на работниците од ставот (1) на овој член, се земаат предвид стручната подготовка на работникот, завршени обуки, работен стаж, постојната работна позиција на работникот, како и неговиот вкупен придонес во работата на Управата за безбедност и контраразузнавање, односно Министерството за внатрешни работи (став 2).

Во овој случај пропишувањето на посебниот услов за именување на директор и заменик-директор на Агенцијата како и за вработување во истата се однесува на сите граѓани без ограничување, односно секој кој го исполнува пропишаниот услов, му е достапна позицијата директор или заменик-директор како и вработен во Агенцијата, како за кандидатите кои не се именуваат односно вработуваат од редовите на Агенцијата така и за кандидатите кои произлегуваат од Агенцијата односно се преземени од

Управата за безбедност и контраразузнавање во Министерството за внатрешни работи.

Оттука, достапноста на секому под еднакви услови на секое работно место и функција значи само потврда и доследност во практична примена, односно реализација на уставното начело за еднаквоста на сите граѓани во правата и должностите без оглед на националноста, расата, полот, вероисповеста, политичкото уверување и другите општествени функции.

Исто така, меѓународната регулатива во поголемиот дел покажува постоење на условот за кандидатот за директор и заменик директор или за вработување во исти или слични тела или државни органи како Агенцијата за национална безбедност да нема државјанство на друга држава, а како основна причина за утврдување на таков услов се појавува специфичноста на работата и задачите, а пред се нивниот вид и карактер којшто директно се одразувал на националната безбедност на државата односно на заштитата на државата и други аспекти поврзани со националниот суверенитет и неговата одбрана.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.112/2019 од 24.06.2020)**

## 36.

### У.бр.152/2019

**- Планирање на идни вработувања по припадност на заедниците во институциите од јавниот сектор**

**Оспорениот член од Законот за вработените во јавниот сектор, според кој институциите од јавниот сектор имаат**

**обврска при распределбата на бројот на планираните нови вработувања по припадност на заедниците да се раководат од податоците од последно спроведениот попис на населението на Република Македонија за единицата на локалната самоуправа во која е сместена таа институција не се повредува уставното начело на еднаквост и Амандманот VI на Уставот.**

**Оттука, при планирање на идните вработувања е вграден механизам за соодветната и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа како темелна вредности на уставниот поредок од каде не се создава дискриминација по основ на национална припадност.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/ 1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 01.07.2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 20-а став 5 од Законот за вработените во јавниот сектор „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, бр.199/2014, 27/2016, 35/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.143/2019 и 14/2020).

2. Елсан Нурчески од с.Пласница до Уставниот суд поднесе иницијатива за оценување на уставноста на член 20-а став 5 од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата, оспорената одредба го повредувала членот 9 од Амандманот (XXXIII) на Уставот

коишто гласел дека граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното потекло, политичкото и верско уверување, имотната и општествената положба. Во одредбата било уредено донесување на годишни планови за вработување на институциите во јавниот сектор, пришто како основ за распределбата на бројот на нови вработувања се земале податоците од последно спроведениот попис на населението за единицата на локална самоуправа во која е сместена таа институција.

Притоа на територијата на Општина Македонски Брод имало здравствена установа, односно здравствен дом кој вршел услуги и за Општина Пласница. Подносителот на иницијативата, како жител на Општина Пласница, припадник на турската етничка заедница не можел да конкурира за работно место во неговиот надлежен Здравствен дом во Македонски Брод од причина што според последниот попис можело да се вработуваат само припадници на националноста Македонци.

Оттаму, подносителот на иницијативата и сите жители на неговата општина биле дискриминирани со оспорената одредба не биле еднакви при вработување, немале можност да аплицираат за работни места во Општина Македонски Брод, бидејќи при носење на годишниот план не се земал предвид бројот на жители на Општина Пласница. Ова од причина што оспорената одредба не дозволувала да се земе предвид бројот на жители од соседна општина што било спротивно на членот 9 од Уставот.

Поради наведеното се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорената одредба, а потоа одредбата да биде укината на кој начин во Здравствениот дом во Македонски Брод би се вработувале жители од двете наведени општини според податоците од последниот спроведен попис.

3. Судот на седницата, утврди дека според оспорениот член 20-а став 5 од Законот, во институциите на јавниот сектор коишто се основани од страна на централната или локалната власт, а кои дејноста, односно надлежноста ја вршат на локално или регионално ниво, како основ за распределба на бројот на планираните нови вработувања по припадност на заедница, се земаат податоците од последно спроведениот попис на населението на Република Македонија за единицата на локалната самоуправа во која е сместена таа институција.



4. Согласно Амандманот VI на Уставот, со кој се дополнува алинејата 2 од член 8 став 1 од Уставот, слободното изразување на националната припадност; соодветната и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Покрај цитираниот член 9 од Уставот во иницијативата е означен и Амандманот XXXIII на Уставот кој гласи: „Во Уставот зборовите: „Република Македонија“ се заменуваат со зборовите: „Република Северна Македонија“, а зборот „Македонија“ се заменува со зборовите: „Северна Македонија“, освен членот 36 од Уставот на Република Македонија“. Поаѓајќи од содржината на наведениот амандман произлегува дека во иницијативата постои погрешно повикување на повреда на оваа одредба, а како истата не може да се доведе во корелација со наводите од иницијативата и содржината на оспорената одредба.

Оттаму, по повод поднесената иницијатива уставно-судската анализа се направи само по однос на можна повреда на членот 9 од Уставот.

Од анализата на оспорениот член 20-а став 5 од Законот произлегува дека одредбата има општ карактер, односно се однесува во принцип и без исклучок за секоја институција од јавниот сектор, без оглед на дејноста што ја врши на централно или локално ниво и без оглед дали е основана од централната или локалната власт. Притоа институциите од јавниот сектор имаат обврска при распределбата на бројот на планираните нови вработувања по припадност на заедниците да се раководат од податоците од последниот спроведен попис на населението на Република Македонија за единицата на локалната самоуправа во која е сместена таа институција.

Според наведеното, а имајќи ја во предвид и содржината на Амандманот VI на Уставот, Судот оцени дека во оспорената законска одредба при планирање на идните вработувања е вгра-

ден механизам за соодветната и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа како една од темелните вредности на уставниот поредок.

Прашањата пак, која е доминантната заедница според број на жители која треба да биде најмногу застапена при распределбата на бројот на планираните нови вработувања, кој вид на јавни институции кои вршат јавна дејност (образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и други дејности од јавен интерес утврден со закон) се или не се застапени во секоја конкретна општина и колкав е бројот на вработените припадници на заедниците и од која заедница е фактичко прашање кое се разликува според состојбата во секоја конкретна општина.

Оттаму, одредбата не може да биде оценувана исклучиво според интересите и потребите на жителите на Општина Пласница, а како истата на општ начин ги уредува планираните вработувања за секоја од 80-те општини во државата. Според тоа и Општината Пласница и која било друга општина се раководи од содржината на оспорената одредба при планирање на новите вработувања по однос на припадниците на заедниците застапени во нејзиното демографско подрачје.

Судот имајќи предвид дека оспорената одредба е во функција на реализација на соодветната и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници оцени дека оспорената одредба не создава дискриминација по основ на национална припадност од каде истата е во согласност со членот 9 од Уставот и Амандманот VI на Уставот.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.152/2019 од 01.07.2020)**

**- Услови за избор на кандидат за член на совет и градоначалник**

Со уредувањето на член 7 став 4 од Изборниот законик според кое, кандидатите за член на совет и градоначалник на конкретна општина треба да бидат жители на таа општина, односно со постојано живеалиште во општината каде се врши изборот, не се ограничува правото на граѓаните од членот 23 од Уставот да учествуваат во вршењето на јавни функции, бидејќи секој граѓанин жител на конкретна општина има право од своите сограѓани – жители на општината, доколку се кандидира, а со цел да ги претставува интересите на своите сограѓани да биде биран за вршење на функциите во органите на локалната самоуправа.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија” број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019), на седницата одржана на 23 септември 2020 година, донесе

**РЕШЕНИЕ**

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 7 став 4 од Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 40/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 163/2008, 44/2011, 51/2011, 142/2012, 31/2013, 34/2013, 14/2014, 30/2014, 196/2015, 35/2016, 97/2016, 99/2016, 136/2016, 142/2016, 67/2017, 125/2017, 35/2018, 99/2018, 140/2018, 208/2018, 27/2019,

„Службен весник на Република Северна Македонија” број 98/2019 и 42/2020).

2. Самка Ибраимоски, пратеник, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на членот од Законикот, означен во точката 1 од Решението.

Според наводите од иницијативата, оспорената одредба од Изборниот законик не била во согласност со член 8 став 1 алинеи 1 и 11 од Уставот на Република Северна Македонија, а според член 51 став 1 од Уставот, законите морале да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Воедно, оспореното уредување во членот од Законикот било спротивно и на член 9 став 2 од Уставот според кој граѓаните пред Уставот и законите се еднакви, но и на членот 23 од Уставот според кој секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции и на член 114 став 1 од Уставот според кој на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа. Според Уставот, Република Северна Македонија била конституирана како граѓанска и демократска држава во која граѓаните ја остваруваат власта преку демократски избрани претставници, а локалната самоуправа била значаен сегмент на власта од витално значење за благосостојбата и напредокот на личниот и заедничкиот живот.

3. Судот на седницата утврди дека според оспорениот член 7 став 4 од Законикот, покрај условите утврдени во ставот 2 на овој член, кандидат за член на совет и градоначалник може да биде граѓанин со постојано живеалиште во општината и Градот Скопје каде што се врши изборот.

4. Според член 8 став 1 алинеи 1, 3, 9 и 11 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото, локалната самоуправа и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со членот 9 од Уставот е определено дека граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотна-

та и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според членот 23 од Уставот, секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции.

Според членот 51 од Уставот во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 114 став 1 од Уставот, на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа, а според ставот 2 од наведениот член, единици на локалната самоуправа се општините.

Според Амандманот XVI со кој е заменет ставот 5 на членот 114 од Уставот, локалната самоуправа се уредува со закон кој се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија. Законите за локално финансирање, локални избори, општинските граници и за градот Скопје, се донесуваат со мнозинство гласови од присутните пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

Според точката 1 од Амандманот XVII со која се заменува ставот 1 на членот 115 од Уставот, во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

Според одредбите од Уставот коишто се однесуваат на локалната самоуправа, единици на локалната самоуправа се општините, а како посебна единица на локалната самоуправа е определен Градот Скопје. Во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење.

Согласно наведеното, уставната гаранција на граѓаните за правото на локална самоуправа, се изразува преку нивна непосредна и посредна партиципација во одлучувањето за прашањата од локално значење и од значење за Градот Скопје, коишто произлегуваат од областите опфатени со уставните норми.

Изборната регулатива во Република Северна Македонија е кодифицирана со Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 40/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 163/2008, 44/2011, 51/2011, 142/2012, 31/2013, 34/2013, 14/2014, 30/2014, 196/2015, 35/2016, 97/2016, 99/2016, 136/2016, 142/2016, 67/2017, 125/2017, 35/2018, 99/2018, 140/2018, 208/2018, 27/2019, „Службен весник на Република Северна Македонија“ 98/2019 и 42/2020).

Со Законикот се уредуваат начинот, условите и постапката за избор на претседател на Република Македонија, за избор на пратеници во Собранието на Република Македонија, за членови на советите на општините и Советот на Градот Скопје, за избор на градоначалник на општина и градоначалник на Градот Скопје, начинот и постапката на евидентирање на избирачкото право, водење на Избирачкиот список, определување на границите на изборните единици и утврдувањето, менувањето и објавувањето на избирачките места, како и условите за функционирање на избирачките места.

Правото да се избира и да се биде избран, е уредено со членот 6 и со членот 7 од Изборниот законик.

Според членот 6 од Законикот, право да избира има секој државјанин на Република Северна Македонија кој наполнил 18 години живот и има деловна способност и е со постојано живеалиште во изборната единица, општината, односно Градот Скопје каде што се врши изборот.

Со член 7 став 1 од Законикот е уредено дека кандидат за претседател на Републиката може да биде лице кое ги исполнува условите за избор на претседател на Републиката утврдени со Уставот.

Според ставот 2 на членот 7 од Законикот, кандидат за пратеник, член на совет и градоначалник може да биде државјанин на Република Македонија, ако:

- наполнил 18 години живот и

- има деловна способност.

Според ставот 3 на членот 7 од Законикот, кандидат за пратеник, член на совет и градоначалник не може да биде лице кое:

- е осудено со правосилна судска одлука на безусловна казна затвор над шест месеци, чие издржување се уште не е започнато и
- се наоѓа на издржување казна затвор за сторено кривично дело.

Според оспорениот став 4 на членот 7 од Законикот, покрај условите утврдени во ставот 2 на овој член, кандидат за член на совет и градоначалник може да биде граѓанин со постојано живеалиште во општината и Градот Скопје каде што се врши изборот.

Од содржината на оспорениот став 4 на членот 7 од Законикот, произлегува дека лице - кандидат за член на совет и за градоначалник, покрај условите од ставот 2 на истиот член, треба да исполни уште еден дополнителен услов, односно лицето да биде жител на конкретната општина каде сака да ја врши функцијата член на советот или градоначалник.

Според подносителот на иницијативата ваквото условивање на кандидатурите за член на совет и градоначалник било спротивно со член 8 став 1 алинеи 1 и 11, член 9 став 2, членот 23 и член 114 став 1 од Уставот. Иницијативата не содржи конкретна елаборација за причините поради кои се смета дека оспорениот член не е во согласност со наведените одредби на Уставот.

Според Судот, определувањето на ваквиот услов за лице кандидат за член на совет, односно за градоначалник на единицата на локалната самоуправа, не имплицира повреда на уставните одредби на кои се повикува подносителот со иницијативата поради следното:

Со одредбите од Уставот (точката 1 од Амандманот XVII со која се заменува ставот 1 на членот 115 од Уставот) јасно е утврдено дека во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење. Уставот (Амандманот XVI со кој е заменет ставот 5 на членот 114 од Уставот) притоа упатува со закон да се уредува локалната самоуправа.

Со Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ број 52/2005) се уредуваат: надлежно-

стите на општината; непосредното учество на граѓаните во одлучувањето; организацијата и работата на органите на општината; општинската администрација; актите на органите; имот – сопственост на општината; надзорот над работата на органите на општината; распуштањето на советот на општината; механизмите на соработка меѓу општините и Владата на Република Македонија; месната самоуправа; заштитата на локалната самоуправа; утврдување на службени јазици во општините и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Во член 2 точка 5 од Законот за локалната самоуправа е определено дека „непосредно учество на граѓаните“ е поединечно или колективно вклучување на жителите на општината во одлучувања за работи од локално значење во различни нивоа на одлучување.

Според член 3 став 1 од Законот, единици на локалната самоуправа се општините, а според ставот 3 на членот од Законот, општините ги извршуваат своите надлежности преку органи избрани непосредно од граѓаните.

Со членот 5 од Законот за локалната самоуправа е определено дека граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа непосредно и преку претставници во органите на општината, а членот 6 од Законот определува дека граѓаните на Република Македонија кои имаат постојано живеалиште на подрачјето на општината се жители на општината.

Според членот 31 од Законот, органи на општината се: советот и градоначалникот.

Според членот 33 (избор на членови на советот) од Законот за локалната самоуправа, советот го сочинуваат претставници на граѓаните избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање (став 1), а изборот на членовите на советот се уредува со закон (став 2).

Според членот 49 (избор на градоначалник) од Законот, градоначалникот се избира секоја четврта година, на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање во согласност со законот со кој се регулираат локалните избори.

Од погоре цитираните одредби од Законот за локалната самоуправа произлегува дека жители на општината се граѓаните кои имаат постојано живеалиште на подрачјето на општината,



како и дека граѓаните - жители на општините своето право на локална самоуправа го остваруваат непосредно и преку свои претставници во органите на општината (советот и градоначалникот).

Според тоа, жителите на една општина, а жители се граѓаните кои имаат постојано живеалиште на подрачјето на општината, имаат право да учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење непосредно (преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум), но и посредно преку претставници - свои сограѓани во органите на општината.

Советот на единицата на локалната самоуправа, односно градоначалникот се органи преку кои граѓаните ја остваруваат власта на локално ниво.

Изборот за членови на совет и градоначалник на општината се врши во согласност со изборна регулатива.

Одредбите од Изборниот законик посветени на правото да се избира и да се биде избран, а на кои упатува Законот за локалната самоуправа, уредува дека изборот на органите на општините (совет и градоначалник) можат да го вршат граѓаните кои имаат живеалиште во општината и Градот Скопје каде што се врши изборот. Воедно, произлегува и дека кандидат за член на совет и градоначалник, може да биде граѓанин со постојано живеалиште во општината и Градот Скопје каде што се врши изборот.

Оттука, имајќи ги предвид погоре цитираните уставни амандмани дека во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење и дека локалната самоуправа се уредува со закон, како и имајќи ги предвид погоре цитираните законски одредби дека жители на една општина се граѓаните кои имаат постојано живеалиште на подрачјето на општината, дека тие имаат право да учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење непосредно и посредно преку претставници - свои сограѓани во органите на општината (совет и градоначалник), логично е дека кандидатите за член на совет и градоначалник на конкретна општина треба да бидат жители на таа општина, односно со постојано живеалиште во општината каде се врши изборот.

При ова, со оспорениот услов не се ограничува правото на граѓаните од членот 23 од Уставот да учествуваат во вршењето

на јавни функции, бидејќи секој граѓанин жител на конкретна општина има право од своите сограѓани – жители на општината, доколку се кандидира, а со цел да ги претставува интересите на своите сограѓани да биде биран за вршење на функциите во органите на локалната самоуправа.

5. Имајќи го предвид погоре наведеното, Судот оцени дека во конкретниот случај не може да се постави прашањето за согласноста на член 7 став 4 од Изборниот законик со одредбите на Уставот на кои се повикува подносителот на иницијативата.

6. Поради изнесеното, Судот, одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.106/2019 од 23.09.2020)**

## 38.

### У.бр.20/2020

**- Вреднување на кандидати од јавен оглас за засновање на работен однос како наставници во основни и средни училишта**

**Законодавецот има уставно овластување со закон да ги уредува прашањата од работен однос кои и во случајов со оспорената законска одредба се уредува постапувањето за вреднување на кандидати од јавен оглас за засновање на работен однос како наставници во основни и средни училишта, кое еднакво се однесува за сите кои се во иста ситуација што не имплицира нееднаков третман на кандидатите од јавниот оглас.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 7 октомври 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценка на уставноста на член 10 став 3 од Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.161/2019).

2. Билјана Цветковска од Кривогаштани, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценка на уставноста на одредбата од Законот означени во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, оспорената одредба од членот 10 став 3 од Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта не била во согласност со повеќе одредби од Уставот, и тоа: член 8 став 1 алинеја 3, кој се однесувал на владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Републиката; членот 9, според кој граѓаните се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествена положба и граѓаните се еднакви пред Уставот и законите; членот 32, според кој секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбедност за време на привремена невработеност и секому под еднакви услови му е достапно секое работно место, а секој вработен има право на соодветна заработувачка, потоа секој вработен има право на платен дневен, неделен и годишен одмор и од овие права вработените не можат да се откажат и остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон; и член 51 став 1 според кој во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите.

Со член 85 став 1 од Законот за основното образование било уредено дека давателите на јавните услуги се вработуваат

согласно со овој закон, Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта, прописите од областа на вработените во јавниот сектор и општите прописи за работните односи.

Во член 6 став 2 од Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта било уредено дека: „Видот на стручната подготовка на наставниците кои остваруваат воспитно-образовна работа во основното, односно средно училиште е определен со Нормативот за наставен кадар во наставните програми за соодветните наставни предмети, донесени од страна на министерот, на предлог на Бирото односно Центарот.“

Во членот 3 од овој закон, биле уредени конкретните услови за да може одредено лице да биде наставник.

Меѓутоа, наспроти утврдените законски услови со оспорената одредба од ставот 3 на членот 10 од Законот, се пропишува дека кога на јавниот оглас од ставот 1 на овој член ќе се јават повеќе кандидати, предност имаат наставниците, кои имаат повисок степен на соодветно високо образование и повисок успех во текот на додипломските студии.

Со ваквата законска одредба особено се доведувало во прашање владеењето на правото и еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите. Имено, доколку услов за вработување на наставник е завршено најмалку четири години соодветно високо образование согласно со нормативот за наставен кадар утврден во наставната програма и стекнати најмалку 240 ЕКТС и во самите акти за систематизација на работните места за работното место наставник, тогаш противуставно било во законот да се предвидува дека предност при вработувањето имаат наставниците кои имаат повисок степен на соодветно високо образование и повисок успех во текот на додипломските студии, со што се обезвреднуваат пропишаните услови. Според наводите во иницијативата, доколку се прифати ваквиот пристап во приоритетот за вработување на наставник, тогаш законодавецот би требало да продолжи со регулативата и во правец дека ќе го рангира и универзитетот според ранг-листата на домашните универзитети и ранг листите на странските универзитети.

Законодавецот ги довел во нерамноправна положба кандидатите за наставници кои го исполнуваат условот предвиден во

нормативот, актот за систематизација и самиот Закон за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта, кои имаат завршено четири години соодветно високо образование и се имаат стекнато со 240 ЕКТС во однос на оние кои имаат повисок степен на соодветно образование, затоа што за конкретни работни места не бил потребен повисок степен на соодветно образование.

Од овие причини со иницијативата се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста на член 10 став 3 од Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта.

3. Судот на седницата утврди дека во членот 10 од Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта е предвидено:

(1) Јавниот оглас од членот 9 став (1) од овој закон, се објавува во најмалку два дневни весника од кои најмалку во по еден од весниците што се издаваат на македонски јазик и од весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.

(2) Училиштето, пред да распише јавен оглас за вработување потребата од наставник на определено време ја обезбедува со наставник со соодветно образование и со неполн фонд на наставни часови од друго јавно училиште во општината, а за градот Скопје од друго јавно училиште во општините во градот Скопје, по претходно обезбедена согласност за вработување на определено работно време од Министерството.

(3) Кога на јавниот оглас од ставот (1) на овој член, ќе се јават повеќе кандидати, предност имаат наставниците кои имаат повисок степен на соодветно високо образование и повисок успех во текот на додипломските студии.

4. Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 9 од Уставот, граѓаните во Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествена положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Во членот 32 од Уставот е утврдено дека секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работење и

материјална обезбеденост за време на привремена невработеност (став 1).

Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место (став 2).

Секој вработен има право на соодветна заработувачка (став 3). Секој вработен има право на платен дневен, неделен и годишен одмор. Од овие права вработните не можат да се откажат (став 4). Остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори (став 5).

Според член 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.161/2019) во членот 1 определил дека предмет на уредување на овој закон е условите за вршење на професијата наставник и стручен соработник во основните и средните училишта во Република Северна Македонија, засновувањето на работниот однос, категориите на наставници и стручни соработници, работните задачи, континуираното стручно усовршување (професионален развој), напредувањето во звања (кариерен развој) и одземање на звање.

Во делот од Законот, насловен како „Наставници“, во членот 3 се утврдени условите кои треба да ги исполнува едно лице за вршење на работа како наставник, при што во ставот 1 од овој член е утврдено:

„Наставник во основно и средно училиште може да биде лице кое:

- има завршено најмалку четири години соодветно високо образование согласно со нормативот за наставен кадар утврден во наставната програма и се има стекнато со најмалку 240 ЕКТС. Квалификациите со кои се стекнуваат наставниците во основно и средно училиште припаѓаат на VI А ниво во Македонската рамка на квалификации и соодветствуваат на ниво на VI од Европската рамка на високообразовни квалификации.

- има положено стручен испит по истекот на приправничкиот стаж.

- е државјанин на Република Северна Македонија.

- го познава македонскиот јазик и неговото кирилско писмо и јазикот и писмото на кој ќе ја изведува наставата.“

Според член 6 од овој закон, наставата во основното односно средно училиште ја изведуваат наставници. Видот на стручната подготовка на наставниците кои остваруваат воспитно - образовна работа во основно односно средно училиште е определен со Нормативот за наставен кадар во наставните програми за соодветните наставни предмети, донесени од страна на министерот на предлог на Бирото за развој на образованието и Центарот за стручно образование и обука.

Од погоре наведените одредби од Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта, неспорно е дека законодавецот генерално ги дефинирал условите за потребното ниво на образование неопходно за вршење на работа како наставник во основно и средно училиште, препуштајќи го конкретниот вид на стручна подготовка за вршење на воспитно-образовната работа во училиштата да е определен со Норматив како акт донесен од министерот за образование и наука, на предлог на Бирото и Центарот како институции коишто во надлежност ја имаат предметната материја за различните видови на програми согласно наставната материја.

Со членот 9 став 1 од овој закон е пропишано дека наставник се избира по пат на јавен оглас и заснова работен однос на определено време до крајот на учебната година, а според членот 10 став 1 од овој закон, јавниот оглас од член 9 став 1 се објавува во најмалку два дневни весници од кои најмалку во по еден од весниците што се издаваат на македонски јазик и од весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.

Во членот 6б од овој закон е уредено прашањето за трансформација на работниот однос на наставник и стручен соработник, од определено во неопределено време.

Со оспорената одредба од член 10 став 3 од овој закон, е пропишано дека кога на јавниот оглас од ставот 1 на овој член ќе се јават повеќе кандидати, предност имаат наставниците, кои имаат повисок степен на соодветно високо образование и повисок успех во текот на додипломските студии.

Имено, согласно одредбите од Законот, доколку на јавниот оглас се јават повеќе кандидати со исполнет услов од завршено најмалку четири години соодветно високо образование и се има стекнато со најмалку 240 ЕКТС, а тоа е VI А ниво според Македонската рамка на квалификации, произлегува дека кандидатите ги имаат исполнето „најмалку“ основните услови на ниво на образование, но не случајно Законот го употребува зборот „најмалку“, што значи дека оставил можност да продолжи вреднувањето на кандидатите, согласно оспорената одредба од ставот 3 на членот 10 од Законот. Тоа значи, дека кога ќе се јават повеќе кандидати на јавниот оглас, предност имаат кандидати кои имаат повисок степен на соодветно високо образование, кои според Македонската рамка на квалификации се VII Б, VII А и VIII ниво на образование (специјалистички студии, магистерски академски студии и докторски студии) и како услов е пропишан повисок успех во текот на додипломските студии.

Ваквата законска определба, според која кога ќе се појават кандидати на јавниот оглас кои еднакво ги исполнуваат основните законски услови предвидени во членот 3 од овој закон, продолжува да се вреднува квалитетот на кандидатите во насока за најдобар избор на начин како е тоа пропишано во оспорениот член 10 став 3 од овој закон, сметаме дека не е во несогласност со одредбите од Уставот на кои се повикува подносителот во иницијативата и не може основано да се постави прашањето за несогласност со Уставот.

Ова поради погоре изнесеното и поради фактот што законодавецот има уставно овластување со закон да ги уредува прашањата од работен однос кои и во случајов со оспорената законска одредба се уредува постапувањето за вреднување на кандидати од јавен оглас за засновање на работен однос како наставници во основни и средни училишта, кое еднакво се однесува за сите кои се во иста ситуација што не имплицира нееднаков третман на кандидатите од јавниот оглас.

Врз основа на изнесената уставно-судска анализа Судот утврди дека за оспорената одредба од член 10 став 3 од Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта, не може основано да се постави прашањето за несогласност со Уставот.



5. Поради погоре изнесеното Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.20/2020 од 07.10.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање против Решението У.бр.20/2020 од 7 октомври 2020 година за неповедување постапка за оценување на уставноста на член 10 став 3 од Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта, го издвојувам и писмено го образложувам следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

#### I.

Мојот став во овој предмет е спротивен со оној на мнозинството судии, бидејќи сметам дека основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорената одредба со уставните норми на кои се укажува во иницијативата.

#### II.

Пред да го образложам својот став, претходно ќе направам осврт на содржаното во Решението поради кое мнозинството ја донело својата одлука во овој предмет.

Најпрвин, она што е очигледно е дека во делот на уставно-правната анализа има многу кратко образложение со два основни аргументи коишто воопшто не даваат одговор на поставените прашања за несогласност со Уставот.

Едниот од нив е дека ваквата законска определба, според која, кога ќе се појавеле кандидати на јавниот оглас кои еднакво ги исполнувале основните законски услови предвидени во членот 3 од овој закон, преку оспорената одредба се продолжувало да се вреднува квалитетот на кандидатите во насока за најдобар избор на начин како што било пропишано во оспорениот член 10 став 3 од истиот закон, а тоа не било во несогласност со одредбите од Уставот на кои се повикувал подносителот на иницијативата.

Очигледно е дека станува збор за оцена на целисходноста и примената на оспорената одредба во одредени случаи во праксата (кога според ставот на мнозинството, ќе се појавеле кандидати на јавниот оглас кои еднакво ги исполнувале основните законски услови предвидени во членот 3 од овој закон), па со неа се овозможувало продолжување на вреднување на квалитетот на кандидатите, што во крајна смисла има за последица дека е даден паушален заклучок за непостоење несогласност со одредбите на Уставот.

Во однос на ова, мора да се укаже дека оценувањето на тоа, како една одредба ќе се примени во праксата и колку нејзиното постоење придонесува во решавањето на разни ситуации, не може да биде предмет на разгледување при оценувањето на нејзината согласност со уставните норми.

Напротив, треба да се утврди нејзината вистинска смисла и значење и тоа да се постави во однос на посочените уставни одредби и наводите од иницијативата, односно да се постави прашањето дали законодавецот со конкретното решение ги почитувал уставните рамки, што овде не е сторено.

Од друга страна, од толкувањето на одредбата во корелација со другите одредби од Законот, произлегува дека никако не може да се тврди дека оваа одредба се применува во случаите кога „ќе се појават кандидати на јавниот оглас кои еднакво ги исполнуваат основните законски услови предвидени во членот 3 од овој закон“.

Имено, во член 10 став 3 од Законот е употребена формулацијата „кога на јавниот оглас од ставот 1 на овој член, ќе се јават повеќе кандидати“, што значи дека законски пропишаната предност на едната група се применува кога ќе се оствари овој услов, а не кога „повеќе кандидати еднакво ги исполнуваат основните законски услови“ како што смета мнозинството. Притоа, пос-

ледниот употребен израз за еднакво исполнување на условите е сосема нејасен, со оглед дека се можни само две ситуации: нивно исполнување или неисполнување.

Мнозинството дава уште еден аргумент, а тоа е дека законодавецот имал уставно овластување со закон да ги уредува прашањата од работен однос и во случајов со оспорената законска одредба се уредувало постапувањето за вреднување на кандидати од јавен оглас за засновање на работен однос како наставници во основни и средни училишта, кое еднакво се однесувало за сите кои биле во иста ситуација што не имплицирало нееднаков третман на кандидатите од јавниот оглас.

Во начело, постоењето уставно овластување за донесување закон не подразбира дека одреден закон или негова одредба однапред се во согласност со Уставот и сосема е погрешно да се користи како аргумент, туку тоа може да произлезе само откако кога ќе се анализира самата одредба или закон донесен врз основа на такво овластување.

Ако беше правилно утврдено значењето на оспорената одредба, ќе се увиди дека овде станува збор за норма којашто се однесува на постапка за избор на наставници што завршува со одлука за избор, врз основа на која подоцна се заснова работен однос. Или со други зборови, постапката за избор на наставници е јавно-правен однос уреден со закон, каде јасно се утврдени правилата за учесниците во постапката и од чиј исход зависи дали подоцна ќе се заснова друг вид правен однос - работен однос. Во основа, ова значи дека погрешно е утврден карактерот на оспорената одредба дека уредува прашања од работен однос, за што не е спорно дека законодавецот има уставно овластување.

Токму и од овие причини и Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта јасно го разграничува ова, каде во член 9 став 1 предвидува дека наставникот првин се избира по пат на јавен оглас, а потоа заснова работен однос на определено време до крајот на учебната година.

Покрај претходното, не можам да се согласам и со тоа дека со оспорената законска одредба се уредувало постапувањето за вреднување на кандидати од јавен оглас за засновање на работен однос како наставници во основни и средни училишта и тоа еднакво се однесувало за сите кои биле во иста ситуација што не имплицирало нееднаков третман на кандидатите од јавниот оглас.

Доколку се анализира самата одредба, произлегува дека со неа не се уредува како да се вреднуваат кандидатите на јавниот оглас, туку самиот закон определува кој ќе има предност во случај да се јавиле повеќе кандидати. Таквото давање на предност во една постапка никако не може да значи дека се работи за вреднување на кандидатите во рамките на постапката.

Понатаму, не е спорно тоа што мнозинството смета дека оваа законска одредба еднакво се однесувала на сите. Токму поради нејзиниот карактер на законска норма таа има еднакво правно дејство кон сите. Таа важи за сите кои ќе се јават на јавниот оглас (па, поради тоа и се наоѓаат во иста ситуација). Но, проблемот е тоа што одредбата предвидува нееднаквост помеѓу кандидатите во таа ситуација, преку пропишување на постоење предност за едни кандидати, во однос на други, нешто што мнозинството не го препозна во овој предмет.

### III.

Покрај тоа што аргументите на мнозинството се неодржливи, мое стојалиште е дека требаше да биде направена подлабока правна анализа на пошироката релевантна регулатива со цел донесување правилна одлука.

Имено, требаше да биде земена предвид правната рамка којашто се однесува на статусот на наставниците во основното и средното образование, како и условите за вршење на улогата на наставник, законското дефинирање на основното и средното образование, како и основните начела на постапката за вработување во јавниот сектор што ќе биде изложено во овој дел.

а) Согласно член 7 став 1 од Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта, вработените во основните училишта кои вршат работи од дејноста основно образование, имаат статус на даватели на јавни услуги во основното образование и за нив се применуваат одредбите од овој закон, одредбите од Законот за основното образование, прописите од областа на вработените во јавниот сектор и општите прописи за работни односи. Истиот статус го имаат и вработените во средните училишта кои вршат работи од дејноста средно образование (член 8 став 1 од Законот).

Во членот 12 од истиот закон е предвидено дека наставниците ги избира директорот на училиштето по предлог на училиш-

ниот одбор (став 1); училишниот одбор при изготвувањето на предлогот од ставот (1) на овој член, задолжително треба да ја земе предвид одредбата од член 10 став (3) од овој закон (став 2).

Наставниците се должни да работат на постигнување на целите на потсистемот на образование во којшто работат, во согласност со пропишаните национални стандарди за постигање на учениците, наставни планови, наставните програми и програмата за работа на училиштето (член 13 од Законот).

Согласно член 14 од истиот закон, работните должности на наставникот во училиштето опфаќаат воспитно-образовна и други видови професионална работа во училиштето: планирање и подготовка на воспитно-образовната и другите видови професионална работа; реализирање на наставни и воннаставни активности; следење и оценување на напредокот и постигањата на учениците; учество во надворешните мерења на постигањата на учениците (меѓународни и државни тестирања); водење на педагошка документација и евиденција; соработка со родители; соработка со директорот, стручните соработници и другите органи на училиштето; работа во стручните активи и другите тела и комисији; вршење на задачи на одделенски/класен раководител; собирање и обработка на податоци во врска со воспитно-образовната и друга работа; менторство на ученици; учествува во реализација на испитите од државната матура, училишна матура, завршен испит, државни и меѓународни тестирања; планирање и реализација на професионален развој; реализирање на дополнителна и додатна настава за учениците; подготвување и водење екскурзии, излети, натпревари, настава во природа, летување, логорување што ги организира училиштето; учество на истражувачки проекти и други активности за унапредување на воспитно-образовната работа; водење на портфолио (дел од професионалното досие); и вршење на други работи определени со годишната програма за работа на училиштето.

Наставникот треба да ги поседува основните професионални компетенции за наставник за да реализира настава во основно односно средно училиште (член 23 став 1 од Законот). Основните професионални компетенции се однесуваат на знаењата вештините и професионалните вредности што се неопходни за квалитетно изведување на воспитно-образовната работа (став 2). Наставникот ги стекнува основните професионални компетенции

во текот на образованието за наставник и за време на приправничкиот стаж (став 3).

Основните професионални компетенции опфаќаат знаења, вештини и професионални вредности, во следните подрачја: 1. Знаења за наставниот предмет и за воспитно-образовниот систем; 2. Поучување и учење (планирање и подготовка на наставата, реализација на наставата, оценување на учениците, познавање на учениците и излегување во пресрет на нивните потреби); 3. Создавање на стимулативна средина за учење (создавање на безбедна и стимулативна средина за учење и позитивна училишна клима); 4. Социјална и образовна инклузија; 5. Комуникација и соработка со семејството и заедницата и 6. Професионален развој и професионална соработка (член 24 став 1 точки 1-6 од Законот). Основните професионални компетенции од подрачјата од став (1) на овој член, ги утврдува министерот, на предлог на Бирото и Центарот (став 2).

б) Согласно член 1 став 1 од Законот за основното образование („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 161/2019 и 229/2020), со овој закон се уредува воспитно-образовниот процес кој се остварува во основните училишта, како и дејноста на основното образование како дел од единствениот воспитно-образовен систем. Дејноста на основното образование е од посебен јавен интерес (став 2).

Секое дете има право на бесплатно и квалитетно основно воспитание и образование во основно училиште (член 3 став 1 од Законот).

Основното образование се развива врз основа на следните начела: најдобар интерес и целосен развој на ученикот; еднаквост, достапност, пристапност и инклузивност; општообразовен карактер на основното образование; обезбедување на квалитет на образованието и меѓународна споредливост на знаењата на учениците; активно учество на учениците во животот на училиштето и заедницата; подготвување на ученикот за доживотно учење; унапредување на сличностите и прифаќање на различностите, интеркултурност, мултикултурализам, интеркултурализам и мултикултурност; грижа за физичка безбедност и здравје; автономија, компетентност и одговорност; и партнерство помеѓу училиштето, родителите, односно старателите и единиците на локал-

ната самоуправа (член 4 алинеи 1 - 9 од Законот за основното образование).

Целите на основното образование се: обезбедување целосен опфат во воспитно-образовниот процес и одговарање на разновидните потреби на сите ученици преку обезбедување суштинско учество на сите ученици во него; обезбедување системски пристап за поттикнување на когнитивниот, социо-емоционалниот и психомоторниот развој на ученикот согласно со неговите развојни карактеристики, потенцијали и афинитети; постигнување на националните стандарди за учениците во основно образование од подрачјата: јазична писменост, изучување други јазици, математика, природни науки и технологија, дигитална писменост, личен и социјален развој, демократска култура и граѓанство, претприемништво и финансиска писменост како и уметничко изразување, култура и мултикултура; развивање самодоверба и свест кај ученикот за сопствената индивидуалност и одговорност за своите постапки; воспитување за почитување на различностите, соработка, почитување на различноста, основните човекови слободи и права; развивање на писменоста и способностите на учениците за разбирање, информирање и изразување на македонски јазик и неговото кирилско писмо; развивање на писменоста и способностите на учениците за разбирање, информирање и изразување, покрај на македонски јазик и неговото кирилско писмо и на јазик и писмо на припадниците на заедниците кои зборуваат јазик различен од македонскиот јазик; развивање свест кај учениците за припадност на Република Северна Македонија и негување на националниот, граѓанскиот, етничкиот и културен идентитет; подготвување на ученикот за одговорен живот во слободно, граѓанско и демократско општество; развивање на способности и вештини за истражување, експериментирање и решавање на проблеми; стекнување општи и применливи знаења и вештини што се потребни во секојдневниот живот или за натамошно образование; оспособување за натамошно образование и доживотно учење; поддршка на талентирани и надарени ученици во различни области; и унапредување на здравиот начин на живеење и воспитување за преземање одговорност за сопственото здравје и за заштита на животната средина (член 7 алинеи 1 - 14 од Законот за основното образование).

в) Во Законот за средното образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997,

82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003 - исправка, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017, 64/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 229/2020) се содржани одредби коишто се од значење за прашањето коешто се разгледува.

Согласно член 1 од Законот за средното образование, со овој закон се уредува организацијата, функционирањето и управувањето во средното образование, како дел од системот на воспитанието и образованието.

Дејноста што се остварува во средното училиште е од јавен интерес и се врши како јавна служба (член 2 став 4 од истиот закон).

г) На крајот, според член 2 став 1 алинеи 1 и 2 од Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/2019 и 14/2020), работодавачи во јавниот сектор (во натамошниот текст: институции), согласно со овој закон, се: органите на државната и на локалната власт и други државни органи основани согласно со Уставот и со закон; и институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје. Вработени во јавниот сектор се лицата кои засновале работен однос кај некој од работодавачите од ставот (1) на овој член (став 2).

Според член 5 (насловен „Начело на еднакви услови, еднаков пристап до работно место, соодветна и правична застапеност“) став 1 од истиот закон, институциите, согласно со начелото на еднакви услови и еднаков пристап за сите заинтересирани кандидати до работното место, имаат обврска слободните работни места и условите за нивно пополнување да ги огласуваат преку интерен, односно јавен оглас.

И конечно, согласно член 6 (насловен „Начело на стручност и компетентност“) став 1 од истиот закон, вработувањето во



јавниот сектор се врши преку објавување на јавен оглас, при што во транспарентна, фер и конкурентна постапка на селекција, се избира најстручниот и најкомпетентниот кандидат за работното место. Додека во третиот став од овој член е предвидено дека постапката на селекција од ставовите (1) и (2) на овој член се утврдува со закон, а се состои од проверка на поднесените докази за исполнување на условите за работното место, полагање на квалификациски тестови во хартиена или во електронска форма, организирање на интервјуа и/или други форми на проверка на кандидатите.

д) Од погоре изложената правна рамка може да се извлечат три основни заклучоци.

Прво, дејностите на основно и средно образование се од јавен интерес каде се остварува едно од основните уставни права - правото на образование, но и одредени цели коишто се од огромно значење за општеството во целост, но и за правилниот развој на поединецот како член на општеството.

Второ, главен и централен носител во остварувањето на оваа дејност се наставниците, кои имаат статус на даватели на јавни услуги за кои законот предвидува дека треба да исполнуваат одредени услови, но и да поседуваат одредени способности како што се знаења, вештини и професионални вредности (за кои законот употребува заеднички термин „компетенции“), а што во основа има за цел обезбедување квалитетно образование.

Трето, основни начела за вработување во јавниот сектор (во кој секако спаѓаат и институциите од образованието) се еднакви услови, еднаков пристап до работното место, соодветна и правична застапеност и вработување преку фер, транспарентна и конкурентна постапка со цел да се избере најстручниот и најкомпетентниот кандидат, за што се спроведува постапка предвидена и уредена со закон.

#### IV.

Имајќи го предвид досега изложеното, во овој дел ќе го изнесам мојот став за несогласноста на оспорената одредба со уставните норми.

Според моето мислење, со неа законодавецот доделил повластен статус на една група на граѓани во рамките на постапката за избор на наставник со распишување јавен оглас за врабо-

тување. Тоа се кандидатите за избор на наставник кои имаат повисок степен на соодветно високо образование и повисок успех во текот на студиите во однос на друга група - кандидати за избор на наставник кои имаат понизок степен на соодветно високо образование и понизок успех во текот на студиите. Повластеноста се состои во тоа што првата група граѓани има законски предвидена предност при изборот за наставник во однос на другите. Патем, треба да се нагласи дека оние од втората група веќе со поседувањето на соодветно високо образование го исполнуват условот предвиден со член 3 став 1 алинеја 1 од Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта.

Ова е во целосна спротивност со член 9 став 2 од Уставот, согласно кој граѓаните пред Уставот и законите се еднакви. Меѓу другото, оваа норма значи дека законодавецот има уставна обврска да креира норми коишто ќе важат за сите граѓани. Исто така, со тие норми не треба на ниту еден граѓанин да му биде овозможена поповолна, односно да биде ставен во понеповолна положба, како што е случај со оспорената одредба. Користењето на како што е во случајот, на изразот „предност имаат наставниците“, не е во духот на оваа одредба и како таква не треба да биде дел од правниот поредок којшто во својот највисок акт прокламира еднаквост пред уставните и законските норми на сите граѓани, а не едните да бидат поеднакви од другите.

Истовремено, повреден е и член 32 став 2 од Уставот, бидејќи наместо законодавецот да го гарантира ова уставно начело и да предвиди одредби како истото да се оствари во постапката за избор на наставници со распишување јавен оглас, донел одредба согласно која за оние со повисок степен на потребното образование и повисок успех ќе имаат поповолни услови, што никако не може да биде во согласност со Уставот.

Од овие причини, претходно ги изложив начелата за вработување во јавниот сектор согласно Законот за вработените во јавниот сектор. Во овој закон, почитувани се претходните одредби, па оттаму се утврдени основните начела за вработување во јавниот сектор (во кој согласно член 2 став 1 алинеја 2 од овој закон, спаѓаат и институциите од образованието) како што се еднаквите услови, еднаков пристап до работното место, соодветна и правична застапеност и вработување преку фер, транспарентна и конкурентна постапка.

Имајќи го предвид последното, се појавува еден вид на парадокс со одлуката дека оспорената одредба е во согласност со уставните норми. Имено, мнозинството смета дека предвидувањето на предност во постапката за избор на наставници е во согласност со одредбите од Уставот, додека од друга страна постојат одредби коишто се однесуваат и на основното и средното образование коишто гарантираат еднакви услови при изборот на наставници.

Можеби како аргумент за оправдување на ова законско решение што беше разгледувано од Судот, е тоа дека законодавецот имал намера во основното и средното образование да овозможи на оние кандидати кои имаат повисок степен на потребно образование и повисок успех да бидат избрани како наставници што би придонело до поквалитетно и подобро образование.

Меѓутоа, прво и основно е дека законодавната намера не значи дека и одредена одредба е во согласност со Уставот. Понатаму, како што беше изложено и погоре, Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта, покрај условите коишто треба да ги исполнуваат наставниците што се предвидени со член 3 од овој закон, потребно е поседување основни професионални компетенции опфаќаат знаења, вештини и професионални вредности кои не се помалку значајни од стекнатиот степен на образование и постигнат успех во образованието.

Затоа, моето мислење е дека во јавниот сектор треба да бидат секогаш избирани најстручните и најкомпетентите преку постапка која секому кој ги исполнува условите, ќе овозможи да биде проверен за неговите знаења, вештини и способности за извршување на работните обврски на работното место за кое е објавен јавен оглас.

Притоа, одлуката за изборот по така спроведената постапка треба да биде исклучиво на работодавецот, а не законодавецот однапред да определува кои кандидати ќе бидат во предност со цел да бидат избрани, без оглед на тоа дали поседуваат и потребни вештини и способности за соодветното работното место.

На крајот, морам да заклучам дека во овој предмет, Судот пропушти шанса да застане на страната на еднаквоста на граѓаните и правото на еднаков пристап до секое работно место. Со ваквата одлука се овозможува постоење систем за прием во јав-

ните служби којшто е неуставен и не овозможува прием на нај-стручните и најкомпетентните кандидати за вршење јавна служба, туку на оние на кои законодавецот им дал предност при изборот за наставник во основно и средно училиште врз основа на арбитрарно избрани основи коишто не гарантираат дека секогаш ќе се избере токму најстручниот и најкомпетентниот кандидат.

Претседател на Уставниот суд,  
Сали Мурати  
(У.бр.20/2020 од 07.10.2020)

### 39.

#### У.бр.97/2019

**- Критериум „возраст на осигуреникот“ за постојното членство во вториот пензиски столб**

**Престанување или продолжување на членството на категории затекнати членови во вториот пензиски столб, по стапувањето во примена на критериумот „возраст на осигуреникот“ на 01.01.2019 година, уредено со членовите 22 и 23 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување не е во спротивност со член 8 став 1 алинеите 1, 3 и 6, членот 9, членот 29, членот 30, членот 34, членот 35, членот 51 и член 52 став 4 од Уставот.**

**Станува збор за преодни одредби од предметниот закон, со коишто законодавецот пропишувајќи го новиот критериум „возраст на осигуреникот“ за постојното членство во вториот пензиски столб, односно за затекнатите членови на 01.01.2019 година кога започна да се применува новиот критериум „возраст на осигуреникот“, уредува престанување**

**или продолжување на членство во вториот пензиски столб на постојното членство, коишто пред измените на Законот станале членови во вториот пензиски столб според критериумот на прво вработување, а основа за ова уредување се направените анализи коишто покажале дека продолжувањето на членството во вториот пензиски столб за родените пред 1 јануари 1967 година, нема да биде поволно.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија” бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр.202/2019), на седницата одржана на 9 декември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на членовите 22 и 23 од Законот за изменување и дополнување на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија” број 245/2018).

2. Адвокатско друштво Дебарлиев, Дамески и Келешоска од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа иницијатива за оценување на уставноста на членовите од Законот означен во точката 1 од Решението.

Според наводите од иницијативата, оспорените членови 22 и 23 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија” број 245/2018) биле спротивни на основните права на човекот и граѓанинот предвидени во Уставот и законите на Република Северна Македонија и со истите не се почитувало начелото на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот,

поради неможноста да се предвиди што би можело да се случи во иднина поради непостојаноста на законите.

Нивното уредување било спротивно и на самиот Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување. Имено, оспорените законски решенија од член 22 ставови 1 и 3 од Законот со кои се уредува престанување на членството во вториот пензиски столб на осигурениците родени пред 1 јануари 1967 година и пренесување на вкупниот износ на средства од нивните поединечни сметки од друштвото во Фондот на ПИОМ, со што остануваат осигуреници само во првиот пензиски столб заснован на генерациска солидарност, биле спротивни на членот 64 од Законот бидејќи тој предвидувал дека доколку членот престанел да уплаќа придонеси во пензискиот фонд пред пензионирањето, продолжувал да биде член на пензискиот фонд се до смртта или неговото пензионирање и ги имал истите права како и другите членови.

Потоа, имајќи предвид дека член 40 став 2 од Законот уредувал дека сопственици на пензискиот фонд биле неговите членови и нивните поединечни сопственички права биле определени од износот на средствата на нивните сметки, како и дека согласно член 67 став 1 од Законот, средствата од сметката на членот се дел од неговиот личен имот, а правата на користење и на располагање со тие средства не можат да се остварат до денот на неговото пензионирање, смрт или инвалидност, не можело без никаква согласност од членот и без склучување на анекс кон договорот, друштвото да ги пренесе сите лични средства од индивидуалната сметка на неговиот член, а на сметката на ПИОМ.

Во случајот станувало збор за двостран договорен однос помеѓу друштвото за управување со задолжителниот пензиски фонд и членот на задолжителниот пензиски фонд, со што во овие случаи применливи биле одредбите од Законот за облигационите односи во однос на еднаквоста на правата и обврските на двете договорни страни. Членот 8 од Законот за облигационите односи уредувал дека во засновањето на двострани договори учесниците тргнувале од начелото на еднаква вредност на заемни давања, а пак според член 59 став 2 од Законот за облигационите односи, барањето на законот договорот да биде склучен во определена форма важи и за сите подоцнежни измени или дополнувања на договорот.

Тоа не можело да биде сторено ниту по сила на закон, затоа што станувало збор за двостран договорен однос којшто се однесувал на лични права и во однос на кои државата немала право да задира, па во контекст на тоа се поставувало прашањето, како можело индивидуалната сметка на членот еднострано да се затвори од страна на друштвото, без согласност на членот, кога случаите за затворање на индивидуалната сметка биле точно и прецизно предвидени во самиот Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување.

Дека не можело по сила на закон да престане членството на член од вториот пензиски столб говорел и фактот дека во Правилникот за членство во задолжителен пензиски фонд („Службен весник на Република Македонија” број 157/2009), поточно со член 8 точки а), б), в), г) и д) од Образецот биле предвидени случаите на престанување на договорот, поточно дека договорот имал важност до моментот кога членот:

- а) стекнел членство во друг задолжителен пензиски фонд;
- б) стекнел право на старосна пензија;
- в) стекнел право на инвалидска пензија;
- г) во случај на смрт и
- д) други случаи на повлекување на средствата од задолжителниот пензиски фонд согласно Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување.

Бидејќи ниту еден од тие услови во Правилникот од 2009 година не бил исполнет, нејасно било како можело договорот да престане да важи и индивидуалната сметка на членот еднострано да биде затворена. Условот од точката д) „други случаи на повлекување на средствата” во никој случај не можело да се поистовети со пренесувањето на средствата извршени еднострано од друштвата, бидејќи таквото постапување било во целост спротивно со член 52 став 4 од Уставот, којшто уредувал забрана на повратно дејство на законите и другите прописи. Ова од причини што оспорениот член 22 со ставот 3 од Законот предвидувал пренесување на вкупниот износ на средствата од сметката на членот кои ги поседувал и тоа од почетокот на неговото осигурување во задолжителниот пензиски фонд заклучно со 31.12.2018 година, а не само пренесување на средствата кои би му припаднале сметано од 01.01.2019 година откако Законот стапил во примена, со што се дозволувало ретроактивно важење на Законот, што не било

оправдано ниту поповолно за граѓаните, а со тоа спротивно на член 52 став 4 од Уставот.

Дополнително, а во прилог и во поткрепа на постапувањето на законодавецот спротивно на член 52 став 4 од Уставот во однос на ставот 3 од оспорениот член 22 од Законот, говорел и фактот што во „Службен весник на Република Македонија“ број 9/2019 од 16.01.2019 година, била објавена Исправка на Правилникот за членство во задолжителен пензиски фонд („Службен весник на Република Македонија“ број 157/2009) и тоа конкретно на Образец број 1 од Правилникот, при што со исправката се вршело дополнување на членот 8 од Образец 1, на начин што додадена била точка ġ) којашто гласела: „ġ) биде поништен од Регистарот на членови согласно Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување.“

Во контекст на ваквите наводи подносителот наведува дека во ниту еден случај и по ниту еден основ не можело Исправката од 16.01.2019 година, објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 9/2019, со која во членот 8 на Образецот број 1 којшто бил составен дел на Правилникот од 2009 година, бил додаден новиот услов ġ) за престанок на договорот за членство да се применува ретроактивно на договорите кои се веќе склучени и потпишани.

Овој факт говорел дека за веќе склучените договори за членство во задолжителен пензиски фонд, не можела да се применува одредба којашто не била предвидена во тој договор и којашто не важела во време на склучувањето на договорот, па оттука неспорно било дека пренесувањето на вкупниот износ на средства (сметано од првиот ден на пристапувањето на членот во задолжителниот фонд, а не од 01.01.2019 година) од индивидуалната сметка на членот на сметката на ПИОМ, без согласност на членот и затворање на индивидуалната сметка по тој основ, било противуставно.

Во однос на погоре наведеното, Судот констатира:

Наводите дека со Исправка во „Службен весник на Република Македонија“ број 9/2019 од 16.01.2019 година, било интервенирано во Правилникот објавен во „Службен весник на Република Македонија“ број 157/2009, на начин што била додадена нова точка ġ) во Образецот број 1 од тој правилник, не се точни.



Исправката за којашто зборува подносителот на иницијативата, не се однесува на Образецот број 1 од Правилникот од 2009 година.

Имено, Правилникот од 2009 година, повеќе не е во правна сила, по него има уште еден Правилник од 2013 година („Службен весник на Република Македонија” број 55/2013) којшто исто така не е во правна сила.

Во сила е Правилникот за членство во задолжителен пензиски фонд („Службен весник на Република Македонија” број 247/2018), а во Образецот број 1, во кој е содржан членот 8, постои точката г) со содржината којашто ја цитира подносителот, но таа содржина воопшто не е додадена со Исправката на која се повикува подносителот. Таа содржина е уредена со самото донесување на актуелниот правилник. Воедно точката г) на членот 8 од Образецот број 1, како содржина и претходно била уредена уште во Правилникот од 2013 година („Службен весник на Република Македонија” број 55/2013).

Оттука, исправка се врши на актуелниот Правилник од 2018 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија” број 9/2019 на 16.01.2019, којашто целосно е од техничка природа, без навлегување во содржината на Образецот број 1 од Правилникот.

Понатаму, со иницијативата се наведува дека оспорените членови 22 и 23 од Законот, биле дискриминаторски, бидејќи ги ставале осигурениците во нееднаква правна положба пред Уставот и законите. Ова заради тоа што самоволно и еднострано се пренесувале средствата само на одредена група на осигуреници и тоа само на оние кои биле родени пред 1 јануари 1967 година, а кои биле вклучени во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување по 1 јануари 2003 година, а од друга страна на останатите осигуреници кои не спаѓале во оваа група, им се давала можност да изберат дали членството во задолжителниот пензиски фонд ќе го продолжат или прекинат, односно по сила на закон им продолжувало членството. Тоа во целост било спротивно со член 9 став 2 од Уставот, според кој граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Се наведува и дека не се имала предвид штетата што им се причинувала на огромен број вработени странски државјани во Република Северна Македонија, кои како осигуреници поседувале индивидуална сметка во задолжителен пензиски фонд, бидејќи со

самото пренесување на нивните лични средства на сметката на ПИОМ, биле оштетени. Ова од причини што согласно Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, членот (осигуреникот), меѓу другото, можел да ги користи акумулираните средства кога ќе се стекнел со правото на старосна пензија, што значело по навршување на одреден број години на живот и по навршување на 15 години пензиски стаж, меѓутоа во случајот кога како осигуреници, односно членови на задолжителен пензиски фонд се јавувале странци, најчесто и многу веројатно било дека истите речиси никогаш не можеле да навршат 15 години пензиски стаж од вработување во Републиката. Поточно, странците можеле да се стекнат со правото на пензија и правото да ги искористат акумулираните средства на нивната индивидуална сметка отворена во задолжителниот пензиски фонд по навршување на одреден број години на живот и по навршување на 15 години пензиски стаж како збир од пензискиот стаж остварен во Република Северна Македонија и друга држава/и држава/и каде што странецот работел во текот на својот живот. Но, наведеното повторно се однесувало само на одредени случаи кога Република Северна Македонија имала склучено договор за социјално осигурување со третата држава каде што странецот работел или работи.

Странецот немало да има штета доколку не бил опфатен со оспорениот член 22 ставови 1 и 3 од Законот, со што немало да му престане членството во задолжителниот пензиски фонд, а со тоа странецот согласно членот 92 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, би имал право да стекне право на старосна пензија според Законот за пензиското и инвалидското осигурување, во случај да немал навршено пензиски стаж најмалку 15 години, со што можел да купи месечен пензиски ануитет доколку износот на ануитетот бил еднаков или поголем од 40% од најнискиот износ на пензија, а доколку пресметаниот износ на пензискиот ануитет бил помал од 40% од најнискиот износ на пензија, задолжителниот пензиски фонд на членот наеднаш ќе му ги исплатил акумулираните средства на неговата сметка, при што купувањето пензиски ануитет и исплата на акумулираните средства согласно погоре наведеното можело да се изврши по навршување на 65 години на живот.

Од тоа, неспорно произлегувало дека со оспорените законски решенија, се оштетувале странските државјани и им се оне-

возможувало користење на правата кои произлегувале од заснован работен однос во Република Северна Македонија, што било спротивно на членовите 34 и 35 од Уставот со коишто се гарантираат правата на социјална сигурност и социјално осигурување.

Оспорените членови задирале и во правото на сопственост на човекот и граѓанинот, вклучително и во правото на сопственост врз средствата коишто странските државјани ги поседувале по основ на уплатени придонеси за социјално осигурување за времето поминато во работен однос заснован на територијата на Република Северна Македонија, со што оспорените членови од Законот биле спротивни и на членот 30 во врска со член 8 став 1 алинеја 6 од Уставот, бидејќи станувало збор за располагање со туѓа сопственост и ограничување на права за кои не бил платен никаков надоместок или пак правото на надоместок бил целосно исклучен за странците кои не можеле да ги остварат своите права.

Доколку предметниот закон, навистина почнал да се применува од 1 јануари 2019 година, а не како во случајот со пренесување на вкупниот износ на средствата од индивидуалната сметка на членот на сметката на ПИОМ сметано од првиот ден на неговото осигурување во конкретниот задолжителен пензиски фонд, во тој случај од 1 јануари 2019 година, придонесите за пензиско и инвалидско осигурување на членовите на задолжителните пензиски фондови би се уплатувале на сметката на ПИОМ, со што штетата којашто би им била причинета на членовите би била значително помала.

Во тој случај членовите коишто биле осигурани во задолжителен пензиски фонд би имале право да ги користат средствата коишто ги поседувале на својата индивидуална сметка заклучно со 31.12.2018 година согласно членот 92 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување. Во спротивно, располагањето со средства што претставувале личен имот на членот и пренесување на средствата од индивидуалните сметки на членовите на сметката на ПИОМ претставувало повреда на правото на сопственост.

Со оспорените законски решенија на странските државјани им се ускратувало правото на избор на друг вид на работа во Република Северна Македонија согласно Законот за вработување и работа на странци, како што било упатување на странец на

работа во Македонија, наместо вработување. Имено, доколку членовите-странци однапред би биле запознати со фактот дека придонесите за нивното пензиско и инвалидско осигурување би се уплатувало во ПИОМ и дека истите не би можеле по ниту еден основ да ги искористат бидејќи не постоел договор за социјално осигурување меѓу Република Северна Македонија и другата држава, истите би имале опција да изберат да останат вработени во својата држава за да навршат потребен број на години на пензиски стаж и да го искористат своето право на старосна пензија во својата држава. Но, на начинот како што тоа било направено со предметниот закон, на членовите странци не им се давал никаков избор и неосновано, незаконски и противуставно им се одземале нивните лични средства од индивидуалните сметки.

Вака поставените оспорени законски решенија, ниту претставувале, ниту биле соодветни за заштита на какво било правно добро односно јавен интерес и со истите не се штитело никакво јавно добро или интерес, ниту станувало збор за проценка дека истите биле поповолни за граѓаните, туку со истите се преферирале и фаворизирале само одредени групи на граѓани за сметка на други, што било недозволено и како такви биле противуставни и без преседан во демократските земји во кои постои владеење на правото.

Оттука, како заклучок произлегувало дека оспорените членови од Законот биле спротивни на член 8 став 1 алинеите 1, 3 и 6, членот 9, членот 29, членот 30, членот 34, членот 35, членот 51 и член 52 став 4 од Уставот, а исто така биле спротивни и контрадикторни на член 40 став 2, членот 64 и член 67 став 1 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, како и спротивни на членот 8 и член 59 став 2 од Законот за облигациони односи, поради што се бара поведување на постапка за оценување на нивната уставност и законитост, а потоа да се прогласат за неуставни и да се поништат.

3. Судот на седницата утврди дека оспорените членови од Законот за изменување и дополнување на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија” број 245/2018), го уредуваат следното:

#### Член 22

(1) На член на задолжителен пензиски фонд роден пред 1 јануари 1967, му престанува членството во задолжителен пензиски фонд на 1

јануари 2019 година. Со престанување на членството, осигуреникот останува осигурен само во тековното финансирано пензиско осигурување засновано на генерациска солидарност.

(2) По исклучок од ставот (1) на овој член, членот на задолжителен пензиски фонд роден пред 1 јануари 1967 година, кој пристапил во задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување по сопствен избор и станал член на задолжителен пензиски фонд, согласно со членот 58 став (3) на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 29/2002, 85/2003, 40/2004, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 48/2009, 50/2010, 171/2010, 36/2011, 98/2012, 13/2013, 164/2013, 44/2014, 192/ 2015, 30/2016 и 21/2018), има право да избере да го прекине или продолжи членството во вториот пензиски столб со писмена изјава за престанување или продолжување на членството во задолжителен пензиски фонд, најдоцна до 30 септември 2019 година. Доколку членот, во текот на траењето на овој рок не даде изјава за продолжување на членството во задолжителен пензиски фонд, по истекот на рокот му престанува членството во задолжителен пензиски фонд. На членот кој дава изјава за престанување на членството во задолжителен пензиски фонд пред 30 септември 2019 година, членството му престанува на датумот на давањето на изјавата.

(3) За членовите на кои им престанува членството согласно со ставот (1) на овој член, друштвото го пренесува вкупниот износ на средствата од сметката на членовите во Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија, во рок од шест месеци почнувајќи од 1 јануари 2019 година, на начин пропишан од Агенцијата. По извршениот пренос на средствата, друштвото ја затвора индивидуалната сметка на членот.

(4) За членовите од ставот (2) на овој член, индивидуалната сметка во задолжителниот пензиски фонд останува отворена и тие средства се инвестираат на еднаков начин како и другите средства на задолжителниот пензиски фонд до датумот на давањето на изјавата за престанување на членството односно до истекот на рокот од ставот (2) на овој член. По престанокот на членството согласно со ставот (2) на овој член, друштвото го пренесува вкупниот износ на средства од сметката на членот во Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија, на начин пропишан од Агенцијата. По извршениот пренос на средствата, друштвото ја затвора индивидуалната сметка на членот.

## Член 23

На осигурениците кои се стекнале со членство во задолжително капитално финансирано пензиско осигурување согласно со членот 58 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 29/2002, 85/2003, 40/2004, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 48/2009, 50/2010, 171/2010, 36/2011,

98/2012, 13/2013, 164/2013, 44/2014, 192/2015, 30/2016 и 21/2018) и кои се родени по 1 јануари 1967 година, им продолжува членството во задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување.

4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 29 став 1 од Уставот, странците во Република Северна Македонија уживаат слободи и права гарантирани со Уставот, под услови утврдени со закон и меѓународни договори.

Со член 30 став 1 од Уставот, се гарантира правото на сопственост и правото на наследување. Сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата (став 2). Никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон (став 3).

Според членот 34 од Уставот, граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор.

Со членот 35 од Уставот се уредува дека Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност. Републиката им гарантира право на помош на немоќните и на неспособните за работа граѓани. Републиката им обезбедува посебна заштита на инвалидните лица и услови за нивно вклучување во општествениот живот.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Со член 52 став 4 од Уставот се уредува дека законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Со Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 29/2002, 85/2003, 40/2004, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 48/2009, 50/2010, 171/2010, 36/2011, 98/2012, 13/2013, 164/2013, 44/2014, 192/2015, 30/2016, 21/2018, 245/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија број 180/2019), се уредува задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување, основање и работење на задолжителни пензиски фондови и друштва за управување со задолжителни пензиски фондови, како дел од системот на пензиското и инвалидското осигурување (став 1). Задолжителните пензиски фондови и друштвата од ставот (1) на овој член се основаат со цел да примаат придонеси од осигурениците обврзани врз основа на закон, да ги вложуваат во финансиски инструменти, да вршат распределба на акумулираните средства и да вршат исплати на програмирани повлекувања согласно со закон (став 2). Со овој закон се основа Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување (во натамошниот текст: Агенција) (став 3).

Во Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 98/2012, 166/2012, 15/2013, 170/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014, 113/2014, 160/2014, 188/2014, 20/2015, 61/2015, 97/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 173/2015, 217/2015, 27/2016, 120/2016, 132/2016, 35/2018, 220/2018, 245/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 180/2019), одредбите посветени на членството во вториот пензиски столб се уредени во глава XI. Задолжително капитално финансирано пензиско осигурување.

Предмет на оспорување со иницијативата се членовите 22 и 23 од Законот за изменување и дополнување на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 245/2018).

Воведувањето на задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување настана со реформите во пензискиот систем, поточно со измените и дополнувањата на Законот за пензиското и инвалидското осигурување од март 2000 година, кога и се вовеле трестолбениот пензиски систем.

Првиот и вториот столб го сочинуваат задолжителното пензиско и инвалидско осигурување. Првиот столб се темели врз генерациска солидарност и е тековно финансиран, односно служи

за обезбедување на пензиите на постојните пензионери. Вториот столб е капитално финансиран, односно се состои од индивидуални сметки, во кои вработените осигуреници депонираат дел од нивните придонеси коишто се инвестираат на пазарот на капитал и акумулираат камата, и по пензионирањето се користат како извор на пензионерскиот приход, односно служат за обезбедување на пензијата во иднина. Третиот столб претставува доброволно пензиско осигурување коешто во целост е капитално финансирано.

Согласно одредбите од Законот за пензиското и инвалидското осигурување и Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување коишто важеа до 31.12.2018 година, распределбата на осигурениците во задолжителните пензиски фондови, се вршеше според критериумот на прво вработување. Според овој критериум, секое лице кое за прв пат беше вработено после 1 јануари 2003 година, стануваше задолжителен член во вториот пензиски столб, додека лицата - осигуреници, вклучени во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување пред 1 јануари 2003 година, имаа можност да изберат дали покрај првиот столб, ќе се вклучат и во вториот столб.

Со измените и дополнувањата на Законот за пензиското и инвалидското осигурување и Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, објавени во „Службен весник на Република Македонија“ број 245/2018, критериумот на прво вработување за членство во задолжителен пензиски фонд, е заменет со критериумот „возраста на осигуреникот“. Според овој критериум сите осигуреници родени по 01.01.1967 година и кои на датумот на зачленување имаат помалку од 40 години, се задолжителни членови на втор пензиски столб. Поточно, до 01.01.2019 година, распределбата на осигурениците во задолжителните пензиски фондови се вршеше според критериумот „прво вработување“, а по 01.01.2019 година, според критериум „возраста на осигуреникот“.

Сите осигуреници се членови на првиот задолжителен пензиски столб којшто се темели врз генерациска солидарност и е тековно финансиран, а само дел од нив, претходно според критериумот на „прво вработување“, а потоа според критериумот „возраста на осигуреникот“ се членови и на вториот задолжителен пензиски столб. Придонесите за пензиското и инвалидското осигурување работодавачот ги уплатува во Фондот на ПИОМ, а оттаму



6% од уплатените придонеси се пренесуваат на тековните индивидуални сметки на осигурениците кои покрај првиот пензиски столб, членуваат и во вториот пензиски столб и со чии сметки управува пензиско друштво кое го избира осигуреникот (во моментот тоа се Сава пензиско друштво А.Д. Скопје, КБ Прво пензиско друштво АД Скопје и Триглав пензиско друштво АД Скопје).

Заради поцелосно согледување на фактичката состојба во однос на распределбата на осигурениците во задолжителните пензиски фондови врз основа на стариот критериум „прво вработување“, а потоа и врз основа на новиот критериум „возраста на осигуреникот“, во продолжение се изнесени содржините од овие закони посветени на задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување коишто важеа пред и по измените и дополнувањата на законите во однос на влезниот критериум за членство во задолжителен пензиски фонд.

Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 98/2012, 166/ 2012, 15/2013, 170/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014, 113/2014, 160/2014, 188/2014, 20/2015, 61/2015, 97/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 173/2015, 217/2015, 27/2016, 120/2016, 132/2016, 35/2018 и 220/2018), пред измените, ја регулира распределбата на осигурениците во задолжителен пензиски фонд според критериум „прво вработување“.

Членот 118 од овој закон, го регулира задолжителното членство во вториот пензиски столб, односно е посветен на лицата кои по сила на закон членуваат и во вториот пензиски столб, а членот 119 од истиот закон, го регулира незадолжителното членство, односно е посветен на осигурениците кои по сопствен избор можат да членуваат и во вториот пензиски столб.

Основа за ваквото уредување е критериумот на „прво вработување“, поточно околноста дали лицето за прв пат е вработено по 1 јануари 2003 година или пред 1 јануари 2003 година.

Членот 118 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување пред измените, ја има следната содржина:

Член 118

(го регулира задолжителното членство)

(1) Осигурениците од член 11, со исклучок на точка 9, и 14 и членовите 12 и 13 на овој закон, кои прв пат во задолжително пензиско

и инвалидско осигурување пристапиле од 1 јануари 2003 година, се задолжителни членови на вториот пензиски столб. Осигурениците од Глава VII - Стекнување и остварување на правата на определени категории осигуреници под посебни услови, не се опфаќаат во вториот пензиски столб.

(2) Осигурениците од ставот (1) на овој член поради промена на својството на осигуреник, може само еднаш, по сопствен избор да го отповика утврдениот статус. Ова право осигуреникот може да го изврши најдоцна во рок од една година од настанатата промена.

(3) Осигурениците од Главата VII - Стекнување и остварување на правата на определени категории осигуреници под посебни услови кои се вклучиле во вториот пензиски столб можат, по сопствен избор, да остварат право на пензија од прв столб согласно со членот 34 од овој закон и право на пензија од втор столб согласно со Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување или единствено право на пензија од прв столб согласно со закон при што вкупниот износ на средства од нивната индивидуална сметка се пренесува во Фондот за исплата на старосна пензија.

(4) По исклучок од ставовите (1) и (2) на овој член осигуреник до 29 години возраст кој е во работен однос или самовработен со полно работно време и за кој е утврдено ослободување од плаќање на придонесите од задолжително социјално осигурување во период до 12 месеци согласно со Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност, не е задолжителен член во вториот пензиски столб за тој период.

Членот 119 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување пред измените, ја има следната содржина:

#### Член 119

(го регулира членството по сопствен избор)

(1) Осигурениците од членот 11, со исклучок на точката 9, 14 и и членовите 12 и 13 од овој закон, кои биле опфатени во задолжително пензиско и инвалидско осигурување до 1 јануари 2003 година, можат по сопствен избор да се вклучат во вториот пензиски столб, освен осигурениците од Главата VII – Стекнување и остварување на правата на определени категории осигуреници под посебни услови.

(2) Осигурениците од ставот (1) на овој член не можат да го отповикаат сопствениот избор.

(3) Осигурениците од главата VII-Стекнување и остварување на правата на определени категории осигуреници под посебни услови кои се вклучиле во вториот пензиски столб можат, по сопствен избор, да остварат право на пензија од прв столб согласно со членот 34 од овој закон и право на пензија од втор столб согласно со Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување или единствено

право на пензија од прв столб согласно со закон, при што вкупниот износ на средства од нивната индивидуална сметка се пренесува во Фондот за исплата на старосна пензија.

Истовремено и Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 29/2002, 85/2003, 40/2004, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 48/2009, 50/2010, 171/2010, 36/2011, 98/2012, 13/2013, 164/2013, 44/2014, 192/2015, 30/2016 и 21/2018) (пред измените) го регулира членството на осигурениците според критериумот „прво вработување“.

Членот 58 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, пред измените на Законот, ја има следната содржина:

#### Член 58

(ставот 1 го регулира задолжителното членство, а ставот 3, членувањето по сопствен избор)

(1) Осигурениците кои прв пат по 1 јануари 2003 година пристапиле во задолжително пензиско и инвалидско осигурување, согласно со член 118 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, должни се да се зачленат и да плаќаат придонеси во пензиски фонд по сопствен избор се додека имаат својство на осигуреник во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување.

(2) Осигурениците кои прв пат пристапиле во задолжително капитално финансирано пензиско осигурување по датумот утврден во ставот (4) на овој член должни се да се зачленат во пензиски фонд во рок од три месеци сметано од датумот на пристапување во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување.

(3) Осигурениците кои биле вклучени во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување пред 1 јануари 2003 година можат да се зачленат и да плаќаат придонеси во пензиски фонд по сопствен избор и изборот треба да го направат најдоцна до датумот утврден во ставот (4) на овој член. Агенцијата може од оправдани причини да го продолжи рокот за избор најмногу за 12 месеца.

(4) За осигурениците од ставовите (1) и (3) на овој член уплатата на придонесот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување почнува од „датумот на издавање на првата континуирана емисија на државни обврзници, но не подоцна од шест месеци од тој датум. Датумот кога ќе започне уплатата на придонесот го утврдува Владата на Република Македонија и го објавува во "Службен весник на Република Македонија".

(5) Член на пензиски фонд може слободно да премине и да се зачлени во друг пензиски фонд, освен во случаите наведени во членот 62 на овој закон.

(6) Агенцијата е должна да ги информира граѓаните за категориите осигуреници кои се обврзани да се зачленат во пензиски фонд, за осигурениците кои можат да се зачленат по сопствен избор во пензиски фонд, за факторите кои треба да се земат предвид при одлучувањето дали осигуреник да се зачлени во пензиски фонд и за одлуките што треба да се донесат при првото вработување, односно при започнување со вршење на дејност.

(7) Придонесите на осигурениците кои не се зачлениле во пензиски фонд, а биле обврзани на тоа, се чуваат на посебните сметки во пензиските фондови, до моментот кога осигуреникот станува член на пензиски фонд. Агенцијата времено ги распределува овие осигуреници во пензиски фонд од моментот на нивното пристапување во задолжително пензиско и инвалидско осигурување.

(8) При распределбата на осигурениците во пензиските фондови согласно со ставот (7) на овој член, Агенцијата обезбедува бројот на осигурениците кои се распределуваат во секој одделен пензиски фонд да се определи според приносот на пензискиот фонд и висината на надоместокот од членот 98 став (1) точка а) на овој закон што го наплатува друштвото кое управува со тој пензиски фонд, на датумот што го утврдува Агенцијата.

(9) Осигурениците од ставот (1) на овој член кои нема да потпишат договор за членство во рок од три месеца од датумот на пристапување во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување, по истекот на тој рок стануваат членови на, пензискиот фонд во кој биле распределени согласно со ставовите (7) и (8) на овој член.

(10) Агенцијата ја уредува постапката на распределба на осигуреници во пензиски фондови.

Од погоре цитираните законски одредби произлегува дека пред законските измени, односно пред 01.01.2019 година, кога важеше критериумот на „прво вработување“ задолжителни членови во вториот пензиски столб (по сила на закон), без оглед на возраста се лицата кои за прв пат беа вработени после 1 јануари 2003 година, додека лицата-осигуреници, вклучени во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување пред 1 јануари 2003 година, имаа можност да изберат дали покрај првиот столб, ќе се вклучат и во вториот столб.

Сметано од 01.01.2019 година, а со започнувањето на примената на измените и дополнувањата на Законот за пензиското и инвалидското осигурување и на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, објавени во („Службен

весник на Република Македонија” број 245/2018), распределбата на осигурениците во задолжителен пензиски фонд, се врши според критериумот „возраст на осигуреникот”.

Членот 118 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија” број 98/2012, 166/2012, 15/2013, 170/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014, 113/2014, 160/2014, 188/2014, 20/2015, 61/2015, 97/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 173/2015, 217/2015, 27/2016, 120/2016, 132/2016, 35/2018, 220/2018, 245/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 180/2019), по измените, односно со воведувањето на новиот критериум „возраст на осигуреникот”, ја добива следната содржина:

#### Член 118

(ставот 1 го регулира задолжителното членство, а ставот 2 го регулира продолжување на членството на сите задолжителни членови родени по 1 јануари 1967 година)

„(1) Осигурениците од членот 11 став (1) од овој закон, со исклучок на точките 9) и 15) и осигурениците од членовите 12 и 13 од овој закон, кои прв пат пристапуваат во задолжително пензиско и инвалидско осигурување по 1 јануари 2019 година и на датумот на пристапувањето се помлади од 40 години се задолжителни членови на вториот пензиски столб и плаќаат придонес во задолжителен пензиски фонд по сопствен избор сè додека имаат својство на осигуреник во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување.

(2) На осигурениците кои се членови во вториот пензиски столб според член 118 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија” број 98/2012, 166/2012, 15/2013, 170/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014, 113/2014, 160/2014, 188/2014, 20/2015, 61/2015, 97/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 173/2015, 217/2015, 27/2016, 120/2016, 132/2016, 35/2018 и 220/2018) и кои се родени по 1 јануари 1967 година им продолжува членството во вториот пензиски столб.

(3) Осигурениците на кои стажот на осигурување им се смета со зголемено траење и осигурениците од Глава VII - Стекнување и остварување на правата на определени категории осигуреници под посебни услови, не се опфаќаат во вториот пензиски столб.

(4) Осигурениците од ставовите (1), (2) и (3) на овој член кои во текот на осигурувањето ќе добијат основ на осигурување според членот 11 став (1) точки 9) и 15) од овој закон или во текот на осигурувањето им се утврди стаж на осигурување со зголемено траење, престануваат да бидат членови во вториот пензиски столб.

(5) По исклучок од ставовите (1), (2) и (3) на овој член, осигурениците на кои стажот на осигурување им се утврдува согласно со членот 100 ставови (2), (3) и (4) од овој закон кои се во работен однос или самовработени лица со полно работно време и за кои е утврдено ослободување од плаќање на придонесите од задолжително социјално осигурување согласно со Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност, не се задолжителни членови во вториот пензиски столб за период за којшто е утврдено ослободувањето од плаќање на придонесите од задолжително социјално осигурување.“.

Членот 119 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, по измените односно со воведувањето на новиот критериум „возраст на осигуреникот“, ја добива следната содржина:

#### Член 119

(регулира продолжување на членство на осигурениците кои по сопствен избор се вклучиле во вториот пензиски столб)

(1) На осигурениците членови во вториот пензиски столб според членот 119 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 98/2012, 166/2012, 15/2013, 170/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014, 113/2014, 160/2014, 188/2014, 20/2015, 61/2015, 97/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 173/2015, 217/2015, 27/2016, 120/2016, 132/2016, 35/2018 и 220/2018) им продолжува членството во вториот пензиски столб.

Истовремено и Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 29/2002, 85/2003, 40/2004, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 48/2009, 50/2010, 171/2010, 36/2011, 98/2012, 13/2013, 164/2013, 44/2014, 192/2015, 30/2016, 21/2018, 245/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија број 180/2019) по измените, го регулира членството на осигурениците според критериумот “возраст на осигуреникот”, така што по измените на Законот, односно со воведувањето на новиот критериум “возраст на осигуреникот”, членот 58 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, ја има следната содржина:

#### Член 58

(ставот 1 е во врска со членот 118 од Законот за ПИО-по измените и регулира кои се задолжителни членови во вториот пензиски столб и дека им продолжува членството на задолжителните членови родени по 1 јануари 1967 година)

(1) Осигурениците кои прв пат пристапуваат во задолжително пензиско и инвалидско осигурување по 1 јануари 2019 година и на датумот на пристапувањето се помлади од 40 години, согласно со членот

118 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, се должни да се зачленат и да плаќаат придонеси во задолжителен пензиски фонд по сопствен избор се додека имаат својство на осигуреник во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување.

(2) Осигурениците од ставот (1) на овој член се должни да се зачленат во задолжителен пензиски фонд во рок од три месеци сметано од датумот на пристапување во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување.

(3) Член на задолжителен пензиски фонд може слободно да премине и да се зачлени во друг задолжителен пензиски фонд.

(4) Агенцијата е должна да ги информира граѓаните за категориите осигуреници кои се обврзани да се зачленат во задолжителен пензиски фонд, за факторите кои треба да се земат предвид при донесувањето на одлука за избор на задолжителен пензиски фонд и за склучување на договор за членство со друштво кое управува со задолжителен пензиски фонд.

(5) Придонесите на осигурениците кои не се зачлениле во задолжителен пензиски фонд во рокот утврден во ставот (2) на овој член, се чуваат на посебните сметки во задолжителен пензиски фонд во кој се времено распределени согласно со ставот (6) на овој член, до моментот кога осигуреникот станува член на задолжителен пензиски фонд.

(6) Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија времено ги распределува осигурениците од ставот (5) на овој член во задолжителен пензиски фонд од денот на нивното пристапување во задолжително пензиско и инвалидско осигурување.

(7) При распределбата на осигурениците во задолжителните пензиски фондови согласно со ставот (6) на овој член, Агенцијата обезбедува бројот на осигурениците кој се распределуваат во секој одделен задолжителен пензиски фонд да се определи според приносот на задолжителниот пензиски фонд и висината на надоместокот од членот 98 став (1) точка а) од овој закон што го наплатува друштвото кое управува со тој задолжителен пензиски фонд, на датумот што го утврдува Агенцијата.

(8) Осигурениците од ставот (1) на овој член кои нема да потпишат договор за членство во рок три месеци од датумот на пристапување во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување, по истекот на тој рок стануваат членови на задолжителниот пензиски фонд во кој биле распределени согласно со ставовите (6) и (7) на овој член.

(9) Агенцијата го пропишува начинот на распределбата на осигурениците во задолжителните пензиски фондови од ставовите (6) и (7) на овој член.

Од погоре цитираните законски одредби може да се согледа дека, ако пред законските измени задолжителни членови во вториот пензиски столб беа сите кои се вработиле по 01.01. 2003

година (без разлика на возраста), со законските измени, сите осигуреници родени по 01.01.1967 година и кои на датумот на зачленување имаат помалку од 40 години, се задолжителни членови на вториот пензиски столб.

Пристапувањето кон ваквите измени, односно промената на влезниот критериум во задолжителен пензиски фонд следувало по направени анализи во праксата коишто покажале дека распределбата на осигурениците во вториот пензиски столб според критериумот на прво вработување, предизвикал појава на случаи на неповолно членство за членови поради нивната возраст, а со тоа и ниски пензии од вториот пензиски столб споредбено со пензиите од првиот пензиски столб. Ова пред се поради фактот што вториот пензиски столб функционира на принципот на капитализација на средствата од придонесот, следствено на што потребен е подолг рок на инвестирање на средствата заради нивно оплодување и обезбедување на достоинствена пензија и пензија којашто нема да биде помала споредбено со пензијата којашто членот би ја добил како осигуреник само од првиот пензиски столб. Додека, за повозрасната категорија на осигуреници, работниот век бил пократок, а следствено на тоа, пократок бил и рокот за инвестирање и оплодување на средствата.

Заради надминување на појавата на случаи на неповолно членство за членови поради нивната возраст, а со тоа и ниски пензии од вториот пензиски столб споредбено со пензиите од првиот пензиски столб, со изменетиот критериум за влез во задолжителен пензиски фонд којшто започна да се применува од 01.01.2019 година, се предвидува задолжителни членови во вториот пензиски столб да бидат осигуреници кои се родени по 1 јануари 1967 година, односно кои се помлади од 40 години возраст, со што се прецизира возраста на членовите за кои е поповолно членството во вториот пензиски столб, поради претпоставка за подолг работен век за оваа категорија на лица и со тоа подолг рок на инвестирање и оплодување на средствата.

Поточно, законодавецот со измените и дополнувањата на погоре наведените закони со кои го уреди влезниот критериум за членство во задолжителен пензиски фонд “возраст на осигуреникот” и кој започна да се применува од 01.01.2019 година, а кој критериум е со цел да се избегне појава на случаи на неповолно членство за членови поради нивната возраст, а со тоа и ниски пензии од вториот пензиски столб споредбено со пензиите од



првиот пензиски столб, оценил за потребно согласно новиот критериум да бидат опфатени, не само идните осигуреници по 01.01.2019 година, туку да се опфатат и осигурениците пред почетокот на примена на новиот критериум, а чијашто распределба во задолжителен пензиски столб беше извршена согласно стариот критериум „прво вработување“, без разлика на возраста.

Ова со цел и за овие осигуреници да се надмине ризикот на неповолно членство во вториот пензиски столб, тргнувајќи од околноста дека за повозрасната категорија на осигуреници, работниот век е пократок а следствено на тоа пократок е и рокот за инвестирање и оплодување на средствата, што би резултирало со пониски пензии од вториот пензиски столб споредбено со пензиите од првиот пензиски столб.

Така, следствено на изменетиот критериум за распределба на осигурениците во задолжителен пензиски фонд, како преодно решение со оспорените членови 22 и 23 од Законот, законодавецот го регулира понатамошното членство на затекнатите членови од вториот пензиски столб со започнување на примената на новиот критериум „возраст на осигуреникот“ (01.01.2019 година), на начин уреден со оспорените законски одредби од членовите 22 и 23 од Законот, имајќи ги во вид направените анализи коишто покажале дека продолжувањето на членството во вториот пензиски столб за родените пред 1 јануари 1967 година, нема да биде поволно.

Според оспорениот член 22 став 1 од Законот,

(1) На член на задолжителен пензиски фонд роден пред 1 јануари 1967 година, му престанува членството во задолжителен пензиски фонд на 1 јануари 2019 година. Со престанување на членството, осигуреникот останува осигурен само во тековното финансирано пензиско осигурување засновано на генерациска солидарност.

Во врска со ставот 1 на погоре наведениот член, е ставот 3 на оспорениот член 22 од Законот, којшто гласи:

(3) За членовите на кој му престанува членството согласно со ставот (1) на овој член, друштвото го пренесува вкупниот износ на средствата од сметката на членовите во Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија, во рок од шест месеци почнувајќи од 1 јануари 2019 година, на начин пропишан од Агенцијата. По извршениот пренос на средствата, друштвото ја затвора индивидуалната сметка на членот.

Кои се осигурениците од оспорениот член 22 ставови 1 и 3 од Законот?

- Станува збор за категорија на осигуреници - членови на вториот пензиски столб, родени пред 1 јануари 1967 година, а на 01.01.2019 година кога започнува примената на новиот критериум „возраст на осигуреникот“, се постари од 40 години. Ова се осигуреници кои прв пат се вработиле по 1 јануари 2003 година и кои согласно стариот критериум „прво вработување“ без разлика на возраста, задолжително по сила на закон станале членови во вториот пензиски столб.

Во однос на оваа категорија осигуреници анализите укажуваа дека нивното останување во вториот пензиски столб, не е поволно поради краткиот рок на инвестирање на средствата заради нивно оплодување и обезбедување на достоинствена пензија и пензија којашто нема да биде помала споредбено со пензијата што членот би ја добил како осигуреник само од првиот пензиски столб.

Оттука, за оваа категорија осигуреници законодавецот со оспорениот член 22 ставови 1 и 3 од Законот, на 01.01.2019 година кога започна да се применува критериумот „возраст на осигуреникот“, уредил престанување на нивното членство во вториот пензиски столб, што значи остануваат осигурени само во тековното финансирано пензиско осигурување засновано на генерациска солидарност и пренесување на вкупниот износ на средствата од сметката на овие членови од друштвото за управување со тие средства во Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија.

Според оспорениот член 22 став 2 од Законот,

(2) По исклучок од ставот (1) на овој член, членот на задолжителен пензиски фонд роден пред 1 јануари 1967 година, кој пристапил во задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување по сопствен избор и станал член на задолжителен пензиски фонд, согласно со членот 58 став (3) на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 29/2002, 85/2003, 40/2004, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 48/2009, 50/2010, 171/2010, 36/2011, 98/2012, 13/2013, 164/2013, 44/2014, 192/2015, 30/2016 и 21/2018), има право да избере да го прекине или продолжи членството во вториот пензиски столб со писмена изјава за престанување или продолжување на членството во задолжителен пензиски фонд, најдоцна до 30 септември 2019 година. Доколку членот, во текот на

траењето на овој рок не даде изјава за продолжување на членството во задолжителен пензиски фонд, по истекот на рокот му' престанува членството во задолжителен пензиски фонд. На членот кој дава изјава за престанување на членството во задолжителен пензиски фонд пред 30 септември 2019 година, членството му' престанува на датумот на давањето на изјавата.

Во врска со ставот 2 на погоре наведениот член, е ставот 4 на оспорениот член 22 од Законот, којшто гласи:

(4) За членовите од ставот (2) на овој член, индивидуалната сметка во задолжителниот пензиски фонд останува отворена и тие средства се инвестираат на еднаков начин како и другите средства на задолжителниот пензиски фонд до датумот на давањето на изјавата за престанување на членството односно до истекот на рокот од ставот (2) на овој член. По престанокот на членството согласно со ставот (2) на овој член, друштвото го пренесува вкупниот износ на средства од сметката на членот во Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија, на начин пропишан од Агенцијата. По извршениот пренос на средствата, друштвото ја затвора индивидуалната сметка на членот.

Кои се осигурениците од оспорениот член 22 ставови 2 и 4 од Законот?

- Станува збор за категорија на осигуреници членови на вториот пензиски столб, кои исто така се родени пред 1 јануари 1967 година, но, тие по сопствен избор (тоа се осигурениците вработени пред 1 јануари 2003 година - член 58 став 3 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување - пред измените), станале членови во вториот пензиски столб.

За оваа категорија осигуреници законодавецот со оспорениот член 22 ставови 2 и 4 од Законот, на 01.01.2019 година кога започна да се применува критериумот „возраст на осигуреникот“, уредил право да можат да изберат да го прекинат или продолжат членството во вториот пензиски столб, преку давање писмена изјава за престанување или продолжување на членството во задолжителен пензиски фонд, најдоцна до 30 септември 2019 година, со тоа што доколку во определениот рок, писмено не се произнесат за дадената можност, нивното членство во вториот пензиски столб престанува, што значи и овие осигуреници остануваат осигурени само во тековното финансирано пензиско осигурување засновано на генерациска солидарност и пренесување на вкупниот износ на средствата од сметката на овие членови од

друштвото за управување со тие средстав во Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија.

Законодавецот за оваа категорија на осигуреници (родени пред 1 јануари 1967 година и постари од 40 години), со оспорениот член 22 ставови 2 и 4 од Законот, предвидел право да можат да изберат да го прекинат или продолжат членството во вториот пензиски столб, имајќи предвид дека со оглед на возраста, членството и на оваа категорија осигуреници во вториот пензиски фонд е неповолно.

Со цел да им се овозможи и на овие осигуреници да се заштитат од последиците од неповолното членство во вториот пензиски столб, во кој тие сами избрале да се вклучат согласно член 58 став 3 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување (пред измените), законодавецот им дава можност сами да одлучат дали ќе го продолжат или не, членството во вториот пензиски столб.

При ова, Законот упатува дека при изборот помеѓу продолжувањето или престанокот на членството во задолжителен пензиски фонд, членовите треба да ги имаат во предвид нивната возраст, годините на работен стаж при зачленување во вториот пензиски столб, очекуваните години на вкупен работен стаж, висината на пензиските придонеси коишто им се уплатувани дотогаш, висината на идните очекувани придонеси кои ќе им се уплатуваат и други фактори.

Според оспорениот член 23 од Законот,

- На осигурениците кои се стекнале со членство во задолжително капитално финансирано пензиско осигурување согласно со членот 58 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 29/2002, 85/2003, 40/2004, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 48/2009, 50/2010, 171/2010, 36/2011, 98/2012, 13/2013, 164/2013, 44/2014, 192/2015, 30/2016 и 21/2018) и кои се родени по 1 јануари 1967 година, им продолжува членството во задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување.

Кои се овие осигуреници од оспорениот член 23 од Законот?

- Станува збор за категорија на осигуреници членови во вториот пензиски столб, сите родени по 1 јануари 1967 година, од

кои дел, задолжително членуваат во вториот пензиски столб (член 58 став 1 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување пред измените), а дел од нив, по личен сопствен избор (член 58 став 3 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување пред измените).

Така, постојните членови во вториот пензиски столб родени по 1 јануари 1967 година и кои по сила на закон (задолжително членство), веќе се членови во вториот пензиски столб согласно член 118 став 1 од Законот за ПИО пред измените, по 01.01.2019 година, членството им продолжува. Истовремено и со член 118 став 2 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, по измените, стои пропишување дека: „На осигурениците кои се членови во вториот пензиски столб според член 118 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 98/2012,...и 220/2018, Законот пред измените), и кои се родени по 1 јануари 1967 година, им продолжува членството во вториот пензиски столб.

Воедно, членството во вториот пензиски столб продолжува и за постојните членови во вториот пензиски столб, односно за осигурениците кои исто така се родени по 1 јануари 1967 година и кои веќе сами избрале да бидат членови во вториот пензиски столб согласно со член 119 став 1 од Законот за ПИО пред измените, со кое уредување на осигурениците вработени пред 1 јануари 2003 година, им се остави можност по сопствен избор да се вклучат во вториот пензиски столб. Истовремено и со членот 119 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, по измените, стои пропишување дека: На осигурениците членови во вториот пензиски столб според членот 119 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 98/2012, ... и 220/2018, Законот пред измените), им продолжува членството во вториот пензиски столб.

Имено, оспорениот член 23 од Законот за изменување и дополнување на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 245/2018) е во директна корелација со содржините на одредбите од членовите 118 и 119 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, уредени со Законот за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 245/2018), што значи тие се истовремено уредени со уредувањето на пред-

метниот оспорен член 23 од Законот, според кој на сите родени по 1 јануари 1967 година, им продолжува членството во задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување.

Оттука, клучно за продолжувањето на членството на осигурениците опфатени со оспорениот член 23 од предметниот закон во вториот пензиски столб по 01.01.2019 година кога започна да се применува критериумот „возраст на осигуреникот“, е што сите овие осигуреници го исполнуваат новиот критериум „родени по 1 јануари 1967 година“, поточно тие не спаѓаат во загрозената категорија на осигуреници - родени пред 1 јануари 1967 година, за кои, а со оглед на возраста продолжувањето на нивното членство во вториот пензиски столб, било оценето како неповолно.

Од погоре изнесеното, а во врска со оспорените членови 22 и 23 од Законот, се заклучува дека станува збор за оспорени преодни одредби од предметниот закон, со кои законодавецот пропишувајќи го новиот критериум „возраст на осигуреникот“ за постојното членство во вториот пензиски столб, односно за затекнатите членови на 01.01.2019 година кога започна да се применува новиот критериум „возраст на осигуреникот“, уредува престанување или продолжување на членство во вториот пензиски столб на постојното членство, кои пред измените на Законот станале членови во вториот пензиски столб според критериумот на прво вработување, а основа за ова уредување се направените анализи коишто покажале дека продолжувањето на членството во вториот пензиски столб за родените пред 1 јануари 1967 година, нема да биде поволно.

Имено, со оспорените членови 22 и 23 од Законот, се регулира прашањето за престанување или продолжување на членството на категории затекнати членови во вториот пензиски столб, по започнувањето на примената на критериумот „возраст на осигуреникот“ на 01.01.2019 година и тоа:

- осигуреници членови во вториот пензиски столб (вработени по 1 јануари 2003 година, чие членство било по сила на закон) кои се родени пред 1 јануари 1967 година, на кои членството во вториот пензиски столб, им престанува по сила на закон (член 22 ставови 1 и 3), за кои продолжувањето на членството во вториот пензиски столб поради возраста, е оценето како неповолно;

- осигуреници кои во вториот пензиски столб членуваат по сопствен избор (вработени пред 1 јануари 2003 година), кои се родени пред 1 јануари 1967 година, што исто така имплицира неповолно членство во

вториот пензиски столб, од кои причини им се дава можност сами да изберат и да одлучат дали ќе го продолжат членството во вториот пензиски столб (член 22 ставови 2 и 4);

- осигуреници постојни членови во вториот пензиски столб, сите родени по 1 јануари 1967 година, на кои членството во вториот пензиски столб, по сила на закон им продолжува поради отсуство на ризик од неповолно членство (член 23). Дел од нив станале членови во вториот пензиски столб по сила на закон (вработени по 1 јануари 2003 година), како задолжителни членови, следствено по сила на закон им продолжува членството, а дел од нив сами го избрале членувањето во вториот пензиски столб (вработени пред јануари 2003 година), и истото им продолжува.

Поконкретно, за постојното членство, законодавецот уредил:

- задолжително престанување на членството во вториот пензиски столб на осигурениците опфатени со оспорениот член 22 ставови 1 и 3 од Законот на 01.01.2019 година – неповолно членство. Тоа се осигурениците родени пред 1 јануари 1967 година;

- по лична процена (и писмена изјава) престанување или продолжување на членството во вториот пензиски столб за затекнатите членови во вториот пензиски столб кои се опфатени со оспорениот член 22 ставови 2 и 4 од Законот, кои исто така се родени пред 1 јануари 1967 година – што значи продолжувањето на членството во вториот пензиски столб, е оценето како неповолно, но, се дава право осигурениците сами да одлучат дали ќе го прекинат или продолжат членството, како што пред тоа и сами одлучиле да се вклучат во вториот пензиски столб;

- задолжително продолжување на затекнатото членство во вториот пензиски столб за осигурениците опфатени со оспорениот член 23 од Законот, тоа се родените по 1 јануари 1967 година, за кои анализите покажале поволност од продолжување на членството во вториот пензиски столб.

Во конкретниот случај со иницијативата се смета дека оспорените законски решенија од членот 22 и членот 23 од Законот биле спротивни на член 8 став 1 алинеите 1, 3 и 6, членот 9, членот 29, членот 30, членот 34, членот 35, членот 51 и член 52 став 4 од Уставот, а исто така биле спротивни и контрадикторни на член 40 став 2, членот 64 и член 67 став 1 од Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, како и спротивни на членот 8 и член 59 став 2 од Законот за облигациони односи.

Наводите за нивното оспорување од аспект на нивната согласност со наведените уставни одредби, се изнесени погоре,

но, од истите во суштина произлегува дека акцентот на оспорувањето е уредувањето во членот 22 и неговите ставови 1 и 3 од Законот, според кои, со отпочнувањето на примената на новиот критериум „возраст на осигуреникот“ по сила на закон престанува членството на осигурениците кои се родени пред 1 јануари 1967 година, со што остануваат осигурени само во тековното финансирано пензиско осигурување засновано на генерациска солидарност, а со престанокот на членството друштвото го пренесува вкупниот износ на средствата од сметката на членовите во Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија, по што, друштвото ја затвора индивидуалната сметка на членот.

Според Судот, од содржината на оспорените законски решенија, не произлегува уредување коешто имплицира повреда на принципот на еднаквост од членот 9 од Уставот и повреда на член 29 став 1 од Уставот според кој странците во Република Северна Македонија уживаат слободи и права гарантирани со Уставот, под услови утврдени со закон и меѓународни договори.

Законодавецот преку уставното овластување од член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, има право да донесува закони, истите да ги менува и дополнува, да уредува услови и критериуми во закон, истите да ги менува и дополнува, постојните законски критериуми да ги отстранува од правниот поредок и да пропишува нови, како и да ја одредува категоријата на лица кои ќе бидат опфатени со одредени изменети или дополнети законски решенија, односно категоријата на лицата на кои тие нема да се однесуваат, со што, суштинско од уставно-правен аспект е при нормирањето на одредени односи во правото, да биде запазен принципот на еднакво постапување.

Принципот на еднакво постапување подразбира еднакво постапување со еднаквите, односно со субјектите кои се во иста правна ситуација да се постапува на ист начин, а со субјектите кои се во различна правна ситуација на различен (поинаков) начин.

Во конкретниот случај, според Судот, законодавецот водел сметка за уставниот принцип на еднакво постапување помеѓу лицата кои се во иста категорија и правна положба (категиорите се погоре наведени), како и водел сметка во однос на претходните права и обврски коишто за осигурениците произлегувале од Законот, земајќи ја предвид категоријата во која осигурениците припаѓаат при уредувањето на оспорените законски решенија,



односно дали нивното членство во вториот пензиски столб било задолжително по сила на закон или пак нивното членување во вториот пензиски столб било по нивен личен избор.

Основната и крајна цел на законодавецот за уредување на оспорените законски решенија, конкретно на одредбите од член 22 ставови 1 и 3 од Законот (коишто во суштина се одредби чие уредување со иницијативата се смета за протувуствано, а останатите одредби од член 22 ставови 2 и 4 и членот 23 од Законот се наведени како содржини коишто уредувале привилегија за дел од постојното членство во вториот пензиски столб во однос на членството опфатено со оспорениот член 22 ставови 1 и 3 од Законот) е сите осигуреници затекнати членови од вториот пензиски столб, подеднакво и најповолно да ги остварат правата од пензиското и инвалидското осигурување, што е сторено со оспорените членови од Законот.

Погоре наведеното се однесува и за странските државјани кои работат на територијата на Република Северна Македонија. Одредбите од Законот за пензиското и инвалидското осигурување со кои се уредува опфатот на осигурениците во задолжителното пензиско и инвалидско осигурување и одредбите за членството во задолжителното капитално финансирано пензиско осигурување, според Судот, не прават разлика меѓу државјаните на Република Северна Македонија и странските државјани кои имаат заснован работен однос во државата.

Согласно член 29 став 1 од Уставот, странците во Република Македонија уживаат слободи и права гарантирани со Уставот, под услови утврдени со закон и меѓународни договори.

Во случајов, оспорените законски решенија подеднакво се однесуваат како за македонските, така и за странските државјани и подеднакво се постапува со сите осигуреници кои имаат засновано работен однос во државата во однос на користењето на правата од социјалното осигурување по основ на вработување, што значи законите подеднакво се однесуваат за сите осигуреници во државата, така што неосновани се наводите дека со оспорените законски решенија, нееднакво се третирале странските државјани вработени во државата.

Евентуалното склучување на договор за социјално осигурување со странска држава, ќе значи меѓусебно признавање на правата коишто произлегуваат од социјалното осигурување и соби-

рање на навршените периоди на стаж на осигурување на териториите на двете држави, но за тоа навистина треба да постои соодветен меѓународен договор.

Со иницијативата, член 22 ставови 1 и 3 од Законот, се оспорува како спротивен на член 52 став 4 од Уставот, со наводи поопширно изнесени погоре.

Во овој контекст, Судот, ги имаше предвид наводите од иницијативата дека уредувањето со оспорениот член 22 ставови 1 и 3 од Законот, не било поповолно законско решение за овие граѓани осигуреници, а со тоа дека било спротивно на член 52 став 4 од Уставот, којшто го забранува повратното дејство на законите и другите прописи, освен по исклучок во случаите кога тоа е поповолно за граѓаните, како и останатите наводи коишто како поткрепа се наведени со иницијативата во тврдењето за повреда на член 52 став 4 од Уставот, меѓутоа според Судот, од аспект на тие наводи не може да се доведе под уставно сомнение оспорениот член 22 ставови 1 и 3 од Законот, поради следното:

Направените измени во влезниот критериум за членство во двостолбениот пензиски систем, е легитимно право на законодавецот коешто произлегува од член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот и претставува израз на политиката на државата во сферата на социјалното осигурување со закон да ги уредува тие односи.

Во таа смисла право е на законодавецот да ги утврдува критериумите за членство, истите да ги менува и дополнува на начин на кој законодавецот смета дека е најцелисходно, оправдано и потребно во даден временски период во зависност од фактичките и правните ситуации и состојби, односно на начин на кој тоа уредување ќе продуцира поповолни решенија за граѓаните при остварувањето на пензијата, а како што тоа го сторил законодавецот во конкретниот случај, при што од уставно-правен аспект од значење е дека сите осигуреници кои се во иста правна ситуација имаат исти права и обврска, што ги прави еднакви пред Уставот и законот.

Генерално, во однос на прашањето за поповолното дејство на новоуредениот критериум „возраст на осигуреникот“ како критериум за членство во задолжителен пензиски фонд, што е причина за уредување на оспорените законски решенија, Судот, за прифатливо објаснување го оцени мислењето искажано, како во предлог-законот, така и во одговорот доставен од предлагачот

на Законот, како во однос на причините поради кои законодавецот се впуштил во измена на влезниот критериум за распределба на идните осигуреници во двостолбениот пензиски систем сметано од јануари 2019 година, но исто така и во однос на мотивите за пропишувањето на оспорените законски решенија и целисходноста од истото.

Во случајов, целта на законодавецот била не само да се отстранат неповолностите за идните осигуреници (од 1 јануари 2019 година) кои би ги имале доколку останеше во примена стариот критериум, туку целта на законодавецот била да се отстранат и неповолностите коишто би произлегле поради краткиот период за акумулација на средствата од уплатениот придонес за осигурениците кои се членови во вториот пензиски столб пред овој датум, а кои се родени пред 1 јануари 1967 година и се на возраст постари од 40 години.

Оттука, како преодно решение во Законот, законодавецот ги уредил оспорените членови, со цел неповолноста од членувањето во вториот пензиски столб, да биде отстранета, но, не само за идните осигуреници од 1 јануари 2019 година, туку и за осигурениците пред овој датум.

Проблемите со членувањето во вториот пензиски столб на повозрасната група осигуреници, биле лоцирани не само со подлабоко направените анализи по ова прашање, туку како реален проблем ова прашање било претставено и пред Народниот правобранител, преку низа претставки доставени до овој орган од граѓани уште од октомври 2016 година, со барање за преземање на конкретни мерки и решенија во однос на наводите искажани во претставките, при што, по спроведените подлабоки анализи, реално била доведена во прашања исплатливоста на членството во вториот пензиски столб на повозрасната група осигуреници.

Резултатите од анализите укажувале дека за сите членови на задолжителните пензиски фондови кои се родени пред 1967 година, не било исплатливо членувањето во вториот пензиски столб, односно не било во нивен интерес имајќи предвид дека вториот пензиски столб функционира по принципот на капитализација на средствата заради нивно оплодување и за обезбедување на достоинствена пензија и пензија којашто нема да биде помала споредбено со пензијата којашто членот би ја добил како осигуреник само од првиот пензиски столб. Работниот век за

повозрасната категорија на осигуреници е пократок, и со тоа пократок е и рокот за инвестирање и оплодување на средствата. Сходно на ова, анализите покажале нееднаквост на пензиите на сегашните и идните пензионери и нерамноправна распределба на осигурениците (работници) во двостолбениот пензиски систем.

Реформираниот пензиски систем е наменет, пред се, за младите вработени и вработените со неколку години работен стаж пред влезот во вториот столб од пензискиот систем. За повозрасните вработени и вработените со повеќе години стаж, анализите покажале силни причини да останат во системот со единствен столб, имајќи предвид дека во новиот систем би имале помалку време за акумулирање средства на своите сметки пред пензионирањето. Идната пензија ќе зависи од акумулираните средства, успешноста на инвестирањето и очекуваната должина на животниот век при пензионирањето. Пензиското и инвалидското осигурување претставува долгорочно осигурување, па сите тие фактори пропратени со стареењето на населението во државата, имплицирале структурни прилагодувања во пензискиот систем.

Оттука, Судот смета дека оспорниот член 22 став 1 од Законот, не е на штета на осигурениците, бидејќи повлекувањето на повозрасните осигуреници родени пред 1967 година од вториот пензиски столб и нивното членување само во првиот пензиски столб, е еден од ефектите на Законот што може да се оправда со целите на Законот, поради што Судот оцени дека од аспект на наводите изнесени во иницијативата, не може да се доведе под уставно сомнение согласноста на оспорениот член 22 став 1 и 3 од Законот со одредбите од член 52 став 4 од Уставот.

Во однос на наводите од иницијативата според кои повлекувањето на осигурениците опфатени со оспорениот член 22 ставови 1 и 3 од Законот од вториот пензиски столб заедно со нивните средства коишто ги имале на индивидуалната сметка отворена со нивното членување во вториот пензиски столб и нивно останување како осигуреници само во првиот пензиски столб којшто се темели на генерациска солидарност, било спротивно со член 8 став 1 алинеја 6 и членот 30 од Уставот, со наводи дека средствата на индивидуалната сметка биле личен имот на членот кој ја поседувал во друштвото, а повлекувањето значело располагање со туѓи средства, дотолку повеќе што тоа се правело без никаква согласност на членовите опфатени со оспорениот член 22 ставови 1 и 3 од Законот, со што се задирале и во правото на

сопственост на човекот и граѓанинот (вклучително и во правото на сопственост врз средствата коишто странските државјани ги поседуваат по основ на уплатени придонеси за социјално осигурување), според Судот, од аспект на ваквите наводи не може да се доведе под уставно сомнение согласноста на оспорените одредби од член 22 ставови 1 и 3 од Законот со одредбите на Уставот на кои се повикува подносителот со иницијативата.

Имено, уредувањето во Законот дека средствата од сметката на членот на задолжителниот пензиски фонд се дел од неговиот личен имот, е во контекст на самата поставеност на вториот пензиски столб, а во смисла дека станува збор за средства коишто не можат да се користат за исплата на туѓи пензии (тие се користат за нивно оплодување од страна на друштвата коишто со нив управуваат во согласност со законските прописи, што овозможува принос на вложените средства со што се создава можност пензијата на осигуреникот да расте).

Меѓутоа, суштинско за конкретниот случај е дали придобивката којашто осигурениците ја имаат со останувањето во вториот пензиски столб е поголема или помала од придобивката која ќе ја имаат со нивното членување само во првиот пензиски столб.

Како што погоре е наведено, примарната и основна причина за престанувањето на членството на осигурениците опфатени со оспорениот член 22 ставови 1 и 3 од Законот (родените пред 1 јануари 1967 година и постари од 40 години), е токму околноста што тие на своите индивидуални сметки поради возраста немаат доволно акумулирани средства, а поради краткиот работен век и нема да можат да акумулираат доволно средства, што не е повољно. Така, членувањето во вториот пензиски столб, неспорно е дека има предности, но и неповолности за осигурениците, се во зависност од околноста дали припаѓаат на помладата или постарата генерација на осигуреници, па во таа насока се преземени и мерките од страна на државата преку оспорените законски решенија, се со цел да се постигне најоптимално и најповољно решение за осигурениците при остварувањето на пензијата.

Според членот 34 од Уставот, граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор.

Во случајов, осигурениците опфатени со оспорениот член 22 став 1 од Законот, не по своја волја членуваат во вториот пен-

зиски столб, туку по волја на законодавецот согласно тогашниот законски принцип на прво вработување без разлика на возраста, односно тие задолжително по сила на закон беа вклучени во вториот пензиски столб. Имајќи предвид дека правото на социјална сигурност е уставна гаранција, за овие повозрасни осигуреници кои по сила на закон станаа членови и во вториот пензиски столб и за кои подлабоките анализи покажале неповолно членство поради краткиот работен век на инвестирање (а идната пензија зависи од акумулираните средства, успешноста на инвестирањето и очекуваната должина на животниот век при пензионирањето), законодавецот има уставна обврска за овие осигуреници да преземе мерки, истите да не се доведат во ситуација да остварат помала пензија споредбено со пензијата која членот би ја добил како осигуреник само од првиот пензиски столб.

Примарната цел од уредувањето на оспорените законски решенија е токму околноста што поради возраста осигуреникот нема да може да акумулира доволно средства на неговата индивидуална сметка, заради краткиот работен век на инвестирање и оплодување на тие средства, а клучно по завршувањето на работниот век, е да се обезбеди достоинствена пензија.

Со член 30 став 1 од Уставот, се гарантира правото на сопственост и правото на наследување. Сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата (став 2). Никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон (став 3).

Од наведената уставна одредба произлегува дека правото на сопственост создава права, но и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата. Во конкретниот случај, со останувањето на овие осигуреници само во тековното финансирано пензиско осигурување, засновано на генерациска солидарност, повлечените средства, а и сите идни уплатени придонеси коишто ги издвојуваат актуелно вработените осигуреници од своите тековни примања, се исплаќаат пензиите на актуелните пензионери.

Понатаму, повлекувањето на нивните средства од сметката која ја имале со членувањето во вториот пензиски столб, а во Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија со престанувањето на нивното членство, не може да се разгле-

дува како неуставно од аспект на отсуство на нивна изразена волја за таквото законско решение, бидејќи таа сметка која ја имале со членувањето во вториот пензиски столб, е отворена по сила на закон како што по сила на закон станале членови.

Во случајов како што по сила на закон е наметнат статусот членови во вториот пензиски столб за овие осигуреници, така по сила на закон е прекинат статусот на членови во вториот пензиски столб, следствено, со тоа по сила на закон се затвора нивната индивидуална сметка со пренесување на вкупниот износ на средства од сметката во Фондот на ПИОМ.

Значи, изразена волја немало кога станале членови во вториот пензиски столб, со што не може и во случајов да станува збор за изразена волја за останување во вториот пензиски столб.

Ова пред се од причини што ставот 3 на оспорениот член 22 од Законот, се однесува на осигурениците од член 22 став 1 од Законот, кои осигуреници не склучуваат договор во однос на нивното пристапување во системот на задолжително капитално финансирано пензиско осигурување (вториот пензиски столб) бидејќи (како што погоре е наведено) нивното членување е задолжително по сила на закон, тие по сила на закон се распределени и во вториот пензиски столб.

Задолжителното членување во задолжителен пензиски фонд, не вклучува изразена волја кај осигуреникот. Тие имаат право само да го изберат пензиското друштво кое ќе управува со средствата на нивната индивидуална сметка, за што со договор се уредуваат меѓусебните права и обврски. Оттука, во случајов, не постои изразена волја и согласност како составен елемент на облигационо-правен договор во однос на членството во вториот задолжителен пензиски столб, бидејќи по автоматизам, а согласно критериумите уредени со Законот, се врши распределба на осигурениците во задолжителен пензиски фонд.

Во однос на наводите дека противуствано и спротивно на одредбите од Законот за облигационите односи, било без согласност на членот да се затвори индивидуалната сметка, односно со едностран изразена волја да се раскинува двостран договорен однос помеѓу друштвото за управување со задолжителниот пензиски фонд и членот на задолжителниот пензиски фонд, Судот, исто така смета дека тие не се основани.

Имено, како што погоре е наведено, за осигурениците опфатени со ставот 1 на оспорениот член 22 од Законот, нема изразување на волја и согласност како составен елемент на облигационо-правен договор во однос на зачленувањето во задолжителен пензиски фонд, бидејќи нивното членување во вториот пензиски фонд беше задолжително по закон.

За разлика од категоријата осигуреници кои се вработени пред 1 јануари 2003 година и кои имаа право да изберат да се вклучат во двостолбениот систем и да станат членови на задолжителен пензиски фонд, (ова се осигурениците опфатени со ставот 2 на оспорениот член 22 од Законот), тие и сега имаа право на избор со изјава да го продолжат или прекинат членството во вториот пензиски столб, со што, со тоа се почитува изразената волја и согласност за пристапување во двостолбениот пензиски систем.

Во однос на наводите од подносителот на иницијативата искажани во поднесокот по одржаната подготвителна седница дека со оспорените законски одредби била сторена дискриминација по основ на возраста на осигурениците, на начин што на осигурениците од оспорениот член 22 став 1 од Законот, по сила на закон им престанало членството во вториот пензиски столб, со што биле ставени во понеповолна положба во однос на останатите осигуреници коишто останале во вториот пензиски столб, сметаме дека истите не се основани, поради следното:

Поимот дискриминација подразбира разликување по основ на полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба или друг статус). Меѓутоа, не секое разликување може да се смета за дискриминација, туку само она разликување кое имплицира понеповолни можности на човекот и граѓанинот во остварувањето на своите слободи и права.

Европскиот суд за човекови права во Стразбур, низ своите пресуди наведува дека за целите на член 14 (забрана на дискриминација) од Европската конвенција за заштита на човековите права, разликата во третманот е дискриминирачка доколку „нема објективно и разумно оправдување“, односно ако не ја остварува „легитимната цел“ или ако не постои „разумна врска на пропорционалноста помеѓу употребените средства и целта што треба да се реализира“. Договорните држави уживаат одредена маргина во



проценката дали и во колкава мерка разликите во инаку слични ситуации оправдуваат различен третман во законот.

Во конкретниот случај, суштината на измените во Законот, е да се отстранат неповолностите во однос на висината на пензијата којашто би ја примиле категоријата осигуреници опфатени со оспорениот член 22 став 1 од Законот (доколку би останале во вториот пензиски столб), а во однос на осигурениците кои се членови само во првиот пензиски столб, со што осигурениците опфатени со оспорениот член 22 став 1 од Законот би се изедначиле во поглед на пензиите со осигурениците кои членуваат само во првиот пензиски столб.

Законодавецот при уредувањето на оспорените законски решенија, ги имал во предвид претходно направените длабоки анализи по ова прашање, што го поттикнало да ги регулира истите во Законот, се со цел да се отстранат неповолностите за осигурениците опфатени со член 22 став 1 од Законот, во поглед на пензијата којашто би ја примиле со членувањето и во вториот пензиски столб, а кои неповолности фактички ги трпеле осигурениците кои веќе оствариле пензионирање и коешто го изразиле со реакција и поплаки до Народниот правобранител на Република Северна Македонија, за што укажува и Владата во дадените одговори по повод поднесената иницијатива, како и лично на одржаната подготвителна седница, а и во писмен поднесок по одржаната подготвителна седница, на која присуство имаше и претставник од Народниот правобранител на Република Северна Македонија, кој од своја страна лично ги потврди ваквите наводи, истакнувајќи дека во 2016 година, била констатирана состојба во која неспорно било дека граѓаните биле оштетени со утврден пензиски износ, и дека во оваа насока, а со цел да се заштитат правата на граѓаните и заради надминување на наведениот проблем, Народниот правобранител согласно неговите овластувања кои произлегуваат од Законот за народниот правобранител, со допис 098283/2 од 09.12.2016 година, дал укажување до Министерството за труд и социјална политика за потреба од измена во законската регулатива, а како резултат на сето тоа, во декември 2018 година бил донесен предметниот закон.

Претставникот на Народниот правобранител на крајот во своето излагање на подготвителната седница од 01.10.2020 година, информира дека по донесувањето на предметниот закон, а во врска со оспорените членови 22 и 23 од Законот, од страна на

граѓаните до сега, до Народниот правобранител, не биле поднесени претставки или жалби во врска со оваа тематика.

Оттука, според Судот, не може да се прифати тврдењето од страна на подносителот на иницијативата дека со оспорените законски решенија е сторена дискриминација по основ на возраста на осигурениците што резултирало со понеповолен третман на категоријата осигуреници опфатени со член 22 став 1 од Законот, туку обратно, суштината на направените измени на Законот, е токму да се надминат неповолностите за категоријата осигуреници опфатени со член 22 став 1 од Законот кои би ги имале доколку го продолжат членството во вториот пензиски столб.

Што се однесува до наводите дека ниту еден од условите во Правилникот за членство во задолжителен пензиски фонд не бил исполнет за да може договорот да престане ако членот биде поништен од Регистарот на членови согласно Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, бидејќи членот 8 од Образец 1 кој во суштина го претставува самиот договор, не ја содржел точката г) која предвидувала таква можност, поточно со исправка дополнително била додадена таа точка, и делувала ретроактивно, меѓутоа во однос на овие наводи, погоре изнесовме дека тие наводи не се точни.

Точката г) на членот 8 од Образецот број 1, којшто се однесува на формата и содржината на договорот којшто се склучува помеѓу осигуреникот и пензиското друштво кое ќе управува со средствата на нивната индивидуална сметка, уредува дека договорот има важност до моментот додека „г) биде поништен од Регистарот на членови согласно Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување.“

Во контекст на ова, Судот, повторно посочува дека точката г) на членот 8 од Образецот број 1, како содржина и претходно била уредена уште во Правилникот од 2013 година („Службен весник на Република Македонија” број 55/2013). Имајќи го предвид наведеното, по автоматизам престанува да важи договорот помеѓу осигуреникот и пензиското друштво кое го избрал да управува со средствата на неговата индивидуална сметка, доколку членот биде поништен од Регистарот на членови согласно Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, а тоа во случајов се однесува на членовите од оспорениот

член 22 став 1 од Законот (задолжително вклучените и во вториот пензиски столб).

Во однос пак на членовите опфатени со ставот 2 на оспорениот член 22 од Законот, кои по сопствен избор членуваат во вториот пензиски столб, а се родени пред 1 јануари 1967 година, за кои поради возраста и за овие членови е доведена во прашање поволноста од членувањето во вториот пензиски столб, тие имаат право на избор со изјава да го продолжат или прекинат членството во вториот пензиски столб, со што им се остава можност сами да одлучат и да го преиспитаат членството во вториот пензиски столб. При ова, Законот упатува при изборот помеѓу продолжување или престанок на членство во задолжителен пензиски фонд, членовите треба да ги имаат предвид нивната возраст, годините на работен стаж при зачленувањето во втор пензиски столб, очекуваните години на вкупен работен стаж, висината на пензиските придонеси коишто им се уплатувани досега, висината на идните очекувани придонеси кои ќе им се уплатуваат и други фактори.

5. Тргувајќи од сето погоре изнесено, во конкретниот случај Судот оцени дека не може да се постави прашањето за согласноста на оспорените членови 22 и 23 од Законот за изменување и дополнување на Законот за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување („Службен весник на Република Македонија” број 245/2018) со одредбите од Уставот на кои се повикува подносителот на иницијативата.

6. Поради изнесеното, Судот, одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. (*У.бр.97/2019 од 09.12.2020*)

**40.**

**У.бр.143/2019**

**- Постапка за експропријација**

**Законот за експропријација, утврдува дека во случај на експропријација, мора**

**да постои јавен интерес утврден со закон, дека за експроприраната недвижност припаѓа правичен надоместок којшто не може да биде понизок од пазарната вредност на недвижноста, а дека процената на пазарната вредност на недвижноста се врши според методологија, правила и стандарди пропишани со Законот за процена. Притоа, Законот за експропријација ја пропишува постапката за експропријација во која е предвидена и можност за судска заштита. На тој начин не се повредува правната заштита на сопственоста, слободата на пазарот и претприемништвото, ниту општоприфатените норми на меѓународното право, како што се наведува во иницијативата.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019 и 256/2020), на седницата одржана на 16 декември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 18 став 2 од Законот за експропријација („Службен весник на Република Македонија“ број 95/2012, 131/2012, 24/2013, 27/2014, 104/2015, 192/2015, 23/2016 и 178/2016).

2. Проф. д-р Ангел Ристов од Скопје, до Уставниот суд поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на одредбата од Законот означена во точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата, оспорената одредба била спротивна на Уставот на Република Северна Македонија, во којшто не било пропишано дека пазарната вредност се утвр-

дува со подзаконски акт, методологија, правила и стандарди согласно Законот за процена, поради што одредбата била во директна спротивност со одредбите на Уставот (член 8 став 1 алинеи 6 и 7 и член 30).

Во иницијативата најпрво се цитираат член 8 став 1 алинеи 6, 7 и 11 и членот 30 од Уставот, членовите 5, 6 и 10 од Законот за сопственост и други стварни права, член 18 ставови 1 и 2 од Законот за експропријација, член 2 став 1 точка 7 од Законот за даноците на имот, членот 17 од Универзалната декларација за правата на човекот во ООН и член 1 став 1 од Протоколот бр.1 кон Конвенцијата за заштита на човековите слободи и права.

Во образложението на иницијативата се наведува дека правото на сопственост претставува едно од најзначајните човекови економски права. Поради тоа, сопственоста е еден од основните институти на приватното право, без којшто не може да се замисли постоењето на стварноправните, облигационите и наследноправните односи. Во нашето право, сопственоста е дефинирана според нејзината содржина како право сопственикот својата ствар да ја држи, целосно да ја користи и располага со неа по своја волја, доколку тоа не е спротивно на закон или некое право на друго лице. Притоа, секој е должен да се воздржува од повреда на правото на сопственост на друго лице.

Според Уставот, „никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон“. Во таа смисла, уставотворецот изречно предвидел дека: „во случај на експропријација на сопственоста или во случај на ограничување на сопственоста се гарантира праведен надомест кој не може да биде понизок од пазарната вредност“. Уставот ја предвидел само експропријацијата како законска мерка со која се одзема или ограничува сопственоста врз земјиштето, ако е тоа пречка за изградба на некој објект од општ интерес. Во него не била предвидена национализацијата на индустриските гранки за социјални или политички цели.

Ваквата одредба на Уставот била во духот на новото време во коешто приватната сопственост, за разлика од порано кога била маргинализирана и ограничена, повторно била вратена на вистинското место, во согласност со либерално-демократскиот концепт на уредување. Меѓутоа, по две децении од осамостоју-

вањето и новото општествено, политичко и правно уредување, законодавецот како да ги заборавил основните темелни вредности на Уставот! Со донесувањето на Законот за експропријација од 2012 година, законодавецот предвидел одредба во спротивност со Уставот, пропишувајќи дека пазарната вредност се утврдува со методологија, правила и стандарди со Закон за процена. Врз основа на ваквата одредба, државата повеќе години вршела „тивка национализација“ на штета на граѓаните, одземајќи им ја сопственоста на недвижностите за багателни суми кои не соодветствувале со пазарната вредност. Под превезот на остварување на јавниот интерес се одземале недвижности (куќи, ниви, ливади, шуми, магацини, деловни простори и др.) во минатото макотрпно стекнувани со пот и труд, плаќани со златници, пренесувани од генерации на генерации, за парче чоколада!

Неправдата била сторена. Граѓаните трпеле и негодувале, додека бројот на експроприрани недвижности се зголемувал од година во година. Зачудувал фактот што и покрај тоа, во пошироката јавност повеќе од шест години немало ниту една иницијатива, дебата, барање за укинување на ваквата одредба која била неправедна за граѓаните и правните лица. И правничката фела, од за подносителот на иницијативата непознати причини, останала нема на ваквото законско решение со кое наместо пазарот (понудата и побарувачката), таканаречената во Законот „пазарна“ вредност, ја утврдувал министерот за транспорт и врски со подзаконски пропис – Методологија за процена на пазарната вредност на недвижностите. Со оглед дека ваквото подзаконско решение било во директна спротивност со Уставот и не враќало назад во времето на социјализмот, Уставниот суд требало час поскоро да ја укине или поништи одредбата од член 18 став 2 од Законот за експропријација, доколку навистина е последниот „бедем и чувар“ на правната држава и владеењето на правото.

Оспорената одредба била спротивна и на еден од основните принципи на граѓанското право - принципот на еднаквост и рамноправност, според кој сите субјекти, вклучувајќи ја и државата, во имотноправните односи се еднакви и рамноправни. Според постојното законско решение според кое „пазарната вредност“ ја определувала државата со методологија согласно Законот за процена, таа била привилегирана. Нејзината волја била посилна и наметната на граѓаните и правните лица кои се јавувале во потчинета, субординирана положба. Со тоа се нарушувал

граѓанско-правниот метод на координација и принципот на рамноправност и еднаквост во граѓанското право.

Во периодот на транзиција и донесување на новиот Устав од 1991 година, се востановувал терминот – правичен надомест кој не може да биде понизок од пазарната вредност на недвижноста, кој бил предвиден во Законот за експропријација од 1995 година. За нецели две децении, ваквиот концепт бил нарушен со донесувањето на Законот за експропријација од 2012 година, со којшто било предвидено решение според кое пазарната цена се утврдува со подзаконски акт – Методологија за процена на недвижностите.

Ваквото решение овозможувало државата присилно да ја одзема сопственоста на недвижностите за ниски, нереални и симболични цени. Со ова решение се правела „тивка национализација“ на штета на граѓаните и правните лица, а Македонија се враќала назад во минатото, во времето на социјализмот, кога надоместот за одземената сопственост се определувал со разни уредби, правилници и тарифи.

Постојното решение не соодветствувало со духот и определбите на Уставот, кој ја фаворизирал приватната сопственост и слободата на пазарот и претприемништвото. Во таа смисла, Уставот предвидувал дека во случај на експропријација на недвижноста на сопственикот му припаѓа праведен надомест кој не може да биде понизок од пазарната вредност. Вистинската пазарна вредност се определувала само на слободниот пазар, во зависност од понудата и побарувачката.

Важечкото решение било во спротивност и со принципот на еднаквост и рамноправност во граѓанското право, со оглед дека државата не го почитувала методот на координација, наметнувајќи ја својата волја при определувањето на висината на надоместот за експропријација. Во демократските држави ваквото постапување било недозволиво. Лицемерието на државата било очигледно кога станува збор за нејзините интереси – во наплатувањето на даноците на имот. Во овој случај, важело и се применувало обратното. Пазарната вредност се определувала врз основа на слободниот промет на недвижностите, без никакви исклучоци, методологии и други подзаконски прописи!

Имајќи го предвид наведеното, подносителот на иницијативата смета дека Уставниот суд треба во најмала мера да ја

укине оспорената одредба, доколку оцени дека не може да го поништи постојното законско решение, поради големите суми за надомест на штета кои како последица би требало да бидат исплатени, што би било вистинското праведно решение.

Оспорената законска одредба, дотолку повеќе, била во спротивност со Уставот поради тоа што Методологијата за проценка на пазарната вредност на експроприраната недвижност, врз основа на која се определува „пазарната“ вредност на експроприраната недвижност, била утврдена со подзаконски акт, донесен од страна на министерот за транспорт и врски. Ваквата методологија потсетувала на тарифите за надокнада на експроприраното земјиште на територијата на НР Македонија, врз основа на кои се определувал надоместот за експроприраниот недвижен имот во времето на социјализмот. Но и тие тарифи, во тоа време, биле носени со учество на повеќе државни органи, по предлог на народните одбори и околиците и во согласност со Сојузниот извршен совет, од страна на – Извршниот совет. Согласно членот 3 од Методологијата, пазарната вредност на недвижниот имот...се утврдува со пресметковни бодови по м<sup>2</sup> функционална површина за зградите и другите градежни објекти и по м<sup>2</sup> површина за земјишта, во зависност од видот на имотот и според основни и дополнителни елементи содржани во методологијата и во образците кои се нејзин составен дел“. Најспорен дел од Методологијата бил делот по кој се утврдува пазарната вредност според зоните каде се наоѓа недвижноста. Согласно одредбите од членот 16: „Пазарната вредност според зоните се утврдува со пресметковни бодови по м<sup>2</sup> функционална површина која се додава на утврдената градежна вредност намален за амортизацијата и тоа за“ една од вкупно 20-те зони. Притоа, првата зона изнесува 700, додека последната 5 евра. Освен наведените, Методологијата предвидувала и посебни одредби со кои се пресметува пазарната вредност на недвижноста (член 17).

Со оглед дека Уставот ја гарантирал слободата на пазарот и претприемништвото, пазарната вредност можела да се утврдува само на слободниот пазар на недвижности каде што важат правилата на понудата и побарувачката. Ова од причина што понудата и побарувачката биле факторите кои ја определуваат пазарната вредност на недвижноста на слободниот пазар. Поради тоа, пазарната вредност не можело во никој случај да се утврдува според методологија, правила и стандарди кои државата ги пропи-



шала согласно Законот за процена! Со фактот што законодавецот пропишал многу низок и нереален надомест, спротивен на слободата на пазарот и пазарната логика, утврден со подзаконски пропис, државата правела „тивка национализација“ одземала сопственост за симболични цени. Постојното законско решение го нарушувало принципот на еднаквост и рамноправност во имотно-правните односи, а со тоа и правната сигурност. Тоа било во спротивност со новото капиталистичко уредување засновано на либерално-демократскиот концепт на уредување. Затоа, оваа законска одредба во најмала рака требало да биде укината од страна на Уставниот суд и тоа што е можно побрзо, затоа што била на штета на граѓаните и правните лица.

Парадоксот да биде поголем, во случај кога државата треба да ја пресмета даночната основа на вредноста на недвижноста за да наплати данок на промет со недвижности или друг данок на имот, вредноста не се проценувала според истиот „аршин“. Напротив, кога државата треба да земе пари по овој основ, тогаш се применувал принципот на пазарна вредност без исклучоци и без каква било методологија. Во таа смисла, во Законот за даноците на имот, во член 2 став 1 точка 7, законодавецот ја дефинирал пазарната вредност како: „вредност на имотот која може да се постигне во слободниот промет во моментот на настанување на даночната обврска“.

Поради наведеното, се предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на член 18 став 2 од Законот за експропријација и да донесе одлука со која наведената одредба ќе ја укине или поништи како неуставна.

3. Судот на седницата утврди дека според член 18 став 2 од Законот за експропријација, пазарната вредност на недвижноста се утврдува под услови и начин утврдени со овој закон, според методологија, правила и стандарди согласно со Законот за процена.

4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Во согласност со член 30 од Уставот, се гарантира правото на сопственост и правото на наследување (став 1). Сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата (став 2). Никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон (став 3). Во случај на експропријација на сопственоста или во случај на ограничување на сопственоста се гарантира праведен надомест кој не може да биде понизок од пазарната вредност (став 4).

Согласно со член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Со Законот за експропријација се уредува одземањето и ограничувањето на правото на сопственост и на имотните права на недвижности заради реализација на јавен интерес утврден со закон, а заради градење на објекти и изведување на други работи (во натамошниот текст: експропријација), утврдувањето на јавниот интерес, постапката за експропријација и постапката за определување на пазарниот надоместок (член 1).

Според членот 18 од Законот:

(1) За експроприраната недвижност припаѓа праведен надоместок кој не може да биде понизок од пазарната вредност на недвижноста.

(2) Пазарната вредност на недвижноста се утврдува под услови и начин утврдени со овој закон, според методологија, правила и стандарди согласно со Законот за процена.

(3) Правото да се бара надоместок за експроприрана недвижност не застарува.

Постапката за експропријација се уредува во главата II од Законот (членови 21-36).

Според член 26 точка 3, со предлогот за експропријација, помеѓу другото, се поднесува и понуда за видот и висината на надоместокот за недвижноста за која се предлага експропријацијата во висина на пазарна вредност на недвижноста утврдена од овластен проценувач согласно со Законот за процена, како од страна на Бирото за судски вештачења, како и динамика на исплата на надоместокот во случаите од членот 44-а од овој закон.

Согласно со членот 29 од Законот, органот за експропријација по предлогот за експропријација закажува расправа на која ги повикува сопственикот на недвижноста или носителите на други имотни права на недвижноста што е предмет на експропријација и предлагачот на експропријацијата. На расправата се утврдуваат постоењето на јавниот интерес, правото на сопственост и другите имотни права, видот и висината на надоместокот, како и други факти и околности од значење за експропријацијата. Органот е должен по доставувањето на предлогот за експропријација до сопственикот на недвижноста или носителите на други имотни права на недвижноста, да закаже и одржи расправа по предлогот, најдоцна во рок од 15 дена од денот на доставувањето на предлогот на сопственикот на недвижноста или носителите на други имотни права на недвижноста.

Според член 30 од Законот:

(1) Расправата може да заврши со спогодба за надоместок (порамнување).

(2) Со спогодбата од ставот (1) на овој член се определува видот на надоместокот (плаќање во пари или давање на друга соодветна недвижност), висината на тој надоместок, ако е утврден во пари и рокот во кој треба да биде исплатен.

(3) Спогодбата се внесува во записник, кој ги содржи сите податоци неопходни за исполнување на обврските на предлагачот на експропријацијата и сопственикот на недвижноста или носителот на други имотни права.

(4) Спогодбата е склучена кога двете страни ќе го потпишат записникот.

(5) Спогодбата е основ за запишување на правото на сопственост на предлагачот на експропријација.

(6) Спогодбата од ставот (4) на овој член има својство на извршна исправа, а со склучувањето на спогодбата се смета дека постапката за експропријација и постапката за определувањето на надоместокот се правосилно завршени.

Според член 31 став 1 од Законот, ако не се постигне спогодба од членот 30 од овој закон, органот за експропријација во зависност од фактите утврдени во постапката ќе донесе решение за експропријација.

Според член 32 став 1, против решението за експропријација може да се поднесе тужба до Управниот суд во рок од 15 дена од денот на доставувањето на решението.

Од наведеното произлегува дека Уставот го гарантира правото на сопственост, дека сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата, дека никој не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон и дека во случај на експропријација на сопственоста или во случај на ограничување на сопственоста се гарантира праведен надомест кој не може да биде понизок од пазарната вредност.

Уставот не ја дефинира пазарната вредност на експроприраната недвижност, туку во функција на заштита на сопственоста гарантира само праведен надомест при што воспоставил критериум праведниот надомест да не може да биде помал од пазарната вредност.

Законот за експропријација, исто така, следејќи ја дикцијата на Уставот, определува дека за експроприраната недвижност припаѓа праведен надоместок кој не може да биде понизок од пазарната вредност на недвижноста. Притоа, пропишува дека пазарната вредност на недвижноста се утврдува под услови и начин утврдени со овој закон, според методологија, правила и стандарди согласно со Законот за процена.

Тоа значи дека Законот за експропријација, во однос на прашањето за определување на пазарната вредност на недвижноста на експроприраната надлежност, упатува на примена на Законот за процена.

Со Законот за процена („Службен весник на Република Македонија“ број 115/2010, 158/2011, 185/2011, 64/2012, 188/2014, 104/2015, 153/2015, 192/2015 и 30/2016), се уредуваат вршењето на процена, областите, условите и начинот на вршење на процена, субјектите што вршат процена, условите и постапката за полагање на стручен испит заради издавање или одземање на лиценца за процена, награда и надоместок на трошоците за извршената процена, надлежноста, организацијата и работењето на Комората на проценители на Република Македонија, како и други прашања кои се однесуваат на процената (член 1).

Според член 2 точка 1 од Законот, „Процена“ е процес на определување на цена, односно проценување на пазарната вредност на предметот на процена од овластен проценувач во случаи-

те определени со закон или по барање на заинтересирано лице – нарачател.

Процената на пазарната вредност на предметот на проценка, според овој закон, се врши на начин пропишан со методологија, правила и стандарди за проценка кои ги вклучуваат: Европски стандарди за проценување на вредноста-ТЕГОВА и Меѓународни стандарди за проценување на Вредноста - ИВСЦ, како и други закони со кои се регулира проценувањето на вредноста на различни форми на сопственост и прописите донесени врз основа на нив (член 4 став 1).

Согласно член 5 став 1 од Законот, процената се врши во следниве области:

- 1) трговско друштво, јавно претпријатие и други правни лица;
- 2) недвижен имот;
- 3) подвижен имот;
- 4) побарувања и обврски;
- 5) машини и опрема;
- 6) транспортни средства;
- 7) земјоделство, шумарство и водостопанство;
- 8) индустриска сопственост;
- 9) авторски права и сродни права;
- 10) заштита на животната средина;
- 11) информатичка технологија;
- 12) полициска и воена опрема и
- 13) други области утврдени со закон.

Според членот 6 на овој закон, процената се врши во следниве случаи:

- пренос на правото на сопственост,
- определување на вредноста на капитал во случаи во кои доаѓа до промена на вредноста и структурата на капиталот и при статусни измени,
- стечајна постапка и ликвидација,
- при финансирање и подигање на хипотекарен и заложен кредит,
- пребивање на побарување,
- постапка за експропријација,
- оданочување со даноци на имот,
- инвеститорски консалтинг и
- во други случаи предвидени со закон

Согласно членот 7 на Законот, проценка може да врши:

1) физичко лице - трговец поединец кое е регистрирано согласно со Законот за трговските друштва за вршење на процена и му е издадена лиценца за процена, е запишано во соодветен регистар за овластени проценувачи;

2) физичко лице вработено во банка или штедилница регистрирана во Република Македонија, физичко лице вработено во единица на локалната самоуправа кое врши работи од областа на процена на пазарна вредност на недвижен имот за пресметување на данок на имот и во Бирото за судски вештачења кое врши работи од областа на процена за потребите на органите на државната управа, кое има положено стручен испит за проценувач;

3) друштво за процена регистрирано согласно со Законот за трговските друштва за вршење на процена и има лиценца за процена и е запишано во соодветен регистар за овластени проценувачи.

Од наведените законски одредби произлегува дека законодавецот има донесено посебен закон за процена, со којшто, помеѓу другото, се уредува и начинот на процена на пазарната вредност на недвижностите во постапка за експропријација – процената ја вршат овластени проценувачи, според методологија, правила и стандарди за процена кои ги вклучуваат: Европски стандарди за проценување на вредноста-ТЕГОВА и Меѓународни стандарди за проценување на вредноста - ИВСЦ, како и други закони со кои се регулира проценувањето на вредноста на различни форми на сопственост и прописите донесени врз основа на нив.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека не може основано да се постави прашањето за согласноста на оспорениот член 18 став 2 од Законот за експропријација со одредбите на Уставот на кои се повикува иницијативата.

Ова затоа што Законот за експропријација, исто како и Уставот, утврдува дека во случај на експропријација, мора да постои јавен интерес утврден со закон, дека за експроприраната недвижност припаѓа правичен надоместок којшто не може да биде понизок од пазарната вредност на недвижноста, а дека процената на пазарната вредност на недвижноста се врши според методологија, правила и стандарди пропишани со Законот за процена. Притоа, Законот за експропријација ја пропишува постапката за експропријација во која е предвидена и можност за судска заштита. На тој начин не се повредува правната заштита на сопственоста, слободата на пазарот и претприемништвото, ниту општо-прифатените норми на меѓународното право, како што се наведува во иницијативата.

Целисходноста на законското решение според кое за утврдување на пазарната вредност на експроприраната недвижност се упатува на примена на Законот за процена, како посебен закон (*lex specialis*) е проценка на законодавецот и не значи повреда на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок.

Прашањето за уставноста и законитоста на Методологијата за процена на пазарната вредност на недвижен имот, донесена согласно Законот за процена, не е предмет на оцена со оваа иницијатива.

Оттука, Судот оцени дека не може основано да се постави прашањето за согласноста на член 18 став 2 од Законот за експропријација со член 8 став 1 алинеите 6, 7 и 11 и со член 30 од Уставот.

5. Имајќи го предвид наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.143/2019 од 16.12.2020)**

## 41.

### У.бр.184/2020

**- Прием на слушатели за почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители**

**Вкупниот број на слушатели на почетната обука, се определува врз основа на одлуките на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители, земајќи го предвид вкупниот број на слободни места за судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства, значи на целата територија на Републиката, но при приемот на слушателите за почетната обука во Академијата, не**

**постојат територијални ограничувања, туку местата се општо достапни за сите апликанти што ги исполнуваат условите за слушатели на почетната обука, независно на подрачјето на кој суд тие имаат живеалиште.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020) на седницата одржана на 16 декември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценка на уставноста на член 113 ставови 7 и 8 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/2015, 192/2015, 231/2015 и 163/2018).

2. Маја Јанушева од Штип, Илина Смичковска Илиевска од Скопје, Јасна Челикова од Скопје, Бисера Матиќ од Скопје и Снежана Марковска од Скопје до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа иницијатива за поведување постапка за оценка на уставноста на одредбите од Законот означени во точка 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, со одредбите од ставовите 7 и 8 од членот 113 од Законот, законодавецот директно го условувал, односно го ограничувал правото на избор за вработување, правејќи индиректна дискриминација за определени кандидати кои под исти услови биле примени во Академијата за судии и јавни обвинители и под исти услови добиле Уверение за завршена почетна обука, а потоа оние кандидати кои не би се пријавиле на оглас за избор на судии за основен суд во град по сопствен избор или пак свое место на живеење, го губеле статусот на кандидат со што трудот и постапката која ја минале се обезвреднувале.



Со оспорените одредби од Законот директно се прекршувал принципот на владеење на правото, поради тоа што се одземале веќе стекнати права на кандидати за судии и јавни обвинители и се предизвикувала правна несигурност, што било спротивно на членот 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и општо прифатените меѓународни норми за човекови права. Во однос на несогласноста на оспорените одредби од Законот со член 8 став 1 алинеја 11 од Уставот, во иницијативата се наведува дека со самата ратификација на Европската конвенција за човекови права, Република Северна Македонија се обврзала да ги почитува тие норми и да се грижи за нивна правилна примена, што не е случај со пропишувањето на оспорените законски одредби.

Во иницијативата се наведува дека со оспорените одредби се повредувал и членот 9 од Уставот, бидејќи ги ставал кандидатите за судии и јавни обвинители во нерамноправна положба, односно го спречувал правото да бидат кандидати во оние објавени огласи на кои би можеле и би сакале да се пријават, со што се повредувал и членот 14 од Европската конвенција за човекови права и членот 1 од Протоколот 12 кон Конвенцијата, каде експлицитно се забранувала дискриминацијата и ставањето во понеповолна положба на кој било, без разлика дали е тоа преку донесување на закон, акт или дејствие од страна на државата.

Имено, постоење на кандидати на кои им била дадена можност и право на избор и кои биле избрани на оглас за судија во основен суд во град по желба и сопствен избор (став 4), наспроти оние кандидати кои не биле избрани на оглас за избор на судија во основен суд во градот, кој одговарал на нивниот работен и професионален живот, се разликите кои доведувале до дискриминација на правата од навидум неутралните одредби кои се оспоруваат со иницијативата. Се поларизирале со тоа две категории на кандидати кои и покрај тоа што еднакво го поминале процесот на едукација и практикување на Академијата, сепак за едни се остварувало правото да бидат избрани за судија во основен суд во град по нивна желба, а за други кои не биле избрани на огласот се применувала законска присила да се јават на сите огласи за избор на судија во градови независно од нивната волја и со последици доколку не се јават како кандидати на огласите не по свој избор.

Во иницијативата се наведува дека и покрај тоа што кандидатот за судија во текот на едукацијата и практикувањето на Ака-

демијата не учествува со сопствени финансиски средства во покривањето на трошоците за обука и стручно усовршување и заснова работен однос со Академијата при што кандидатот има право на плата и други надоместоци од плата согласно со закон, а државата ги покривала финансиските средства, сепак условот на „два пати последователно јавување на огласи“ како што е пропишано во оспорените одредби од Законот, без оглед на тоа за кој основен суд се однесувале местата, не претставува сразмерна и оправдана обврска која законодавецот ја наметнува на кандидатите, пред се имајќи предвид дека кандидати за судии во текот на практикувањето за време и по завршување на Академијата учествуваат во работниот процес во судовите во кои ја извршувале практичната настава и работеле во судовите. Финансиската поддршка која ја добивале е плата за работата, а во ставот 9 од членот 113 од Законот, е предвидена обврска за кандидатот да ја извршува судиската, односно јавнообвинителската функција најмалку 5 години по првиот избор, која е доволна и сразмерна обврска за кандидатите како реципроцитет спрема државата и вложените трошоци за нивна обука.

Во иницијативата се наведува дека неспорно било кандидатите да се јавуваат на огласите за избор кои ги објавува Судскиот совет, а со тоа да бидат избрани и за судии во некој основен суд, што е целта на успешно завршените обуки во Академијата за судии и јавни обвинители. Но условот за присилно задолжително јавување на секој оглас без разлика на тоа за кој основен суд се однесува е законски поставен спротивно на Уставот.

Од овие причини се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорените одредби од Законот за Академијата на судии и јавни обвинители, како несогласни со повеќе одредби од Уставот, и тоа: член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11, член 9, член 23, член 27 став 1 и член 32 и како несогласни со Законот за работните односи, Законот за судовите и Законот за судски совет.

3. Судот на седницата утврди дека во членот 113 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители е предвидено:

(1) По завршувањето на почетната обука слушателот на почетната обука стекнува статус на кандидат за судија или јавен обвинител.

(2) По завршувањето на почетната обука и стекнувањето на статусот кандидат за судија или јавен обвинител до изборот за судија или јавен обвинител, Академијата го упатува кандидатот за судија, односно јавен обвинител во судот, односно јавното обвинителство каде

што ја изведувал втората фаза од почетната обука заради практикување на судиската или обвинителската функција под менторство на судија или јавен обвинител, согласно со програмата што ја донесува Академијата.

(3) Изборот на судии и јавни обвинители во основните судови и во основните јавни обвинителства од редот на кандидатите кои ја завршиле почетната обука, врз основа на објавените огласи за избор од страна на Судскиот совет на Република Македонија и Советот на јавните обвинители на Република Македонија се врши редоследно според постигнатиот успех утврден во конечната ранг-листа.

(4) Првите тројца кандидати од конечната ранг-листа имаат право да конкурираат за избор на судија или јавен обвинител во апелационото подрачје каде што ја изведувале втората фаза од почетната обука или во кое било друго апелационо подрачје.

(5) Останатите кандидати за судии и јавни обвинители од конечната ранг-листа се должни да конкурираат на секој објавен оглас за избор на судија во основен суд или јавен обвинител во основно јавно обвинителство.

(6) Ако за определено место за избор на судија или јавен обвинител се јават кандидати со ист број бодови, предност при изборот има кандидатот за судија или јавен обвинител од апелационото подрачје каде што ја изведувал втората фаза од почетната обука.

(7) Доколку кандидатот за судија или јавен обвинител два пати последователно не се јави на објавените огласи од ставовите (4) и (5) на овој член, го губи статусот на кандидат за судија или јавен обвинител.

(8) Губењето на статусот на кандидат за судија или јавен обвинител од ставот (7) на овој член има за последица надоместување на трошоците и другите надоместоци за неговото обучување, по утврдена пресметка од страна на Академијата.

(9) Кандидатот за судија или јавен обвинител е должен најмалку пет години по изборот за судија или јавен обвинител да работи во суд, односно јавно обвинителство, во спротивно е должен да ги надомести трошоците и другите надоместоци за неговото обучување, по утврдена пресметка од страна на Академијата.

4. Според член 8 став 1 алинеи 1 и 3 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото се темелни врдности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното по-

текло, политичкото и верското уверување, имотната и општествена положба.

Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 23 од Уставот, секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавните функции.

Според член 32 од Уставот, секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност и секому, под еднакви услови му е достапно секое работно место.

Според член 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, во членот 1 го определил предметот на уредување на овој закон, според кој со овој закон се основа и се уредува работењето на Академијата за судии и јавни обвинители (во натамошниот текст: Академијата) како јавна установа за прием и стручно усовршување на кандидатите за судии и јавни обвинители, континуирана обука и унапредување на стручноста на судиите и јавните обвинители, континуирана обука на стручните служби во судството и јавното обвинителство, обука на субјектите кои учествуваат во спроведување на законите од областа на правосудството, вршење на аналитичка дејност од областа на правосудната теорија и практика, органите на управувањето и финансирањето на Академијата.

Согласно член 50 од овој закон, средствата за работа на Академијата се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија преку буџетот на „Судска власт“, како и од други извори на финансирање, односно донации и подароци, самостојни приходи и приходи преку издавање на публикации, реализација на обуки за други целни групи кои се надвор од областа на правосудството и во правосудството, реализација на проекти, грантови, кои не се во спротивност со дејноста на Академијата, а во согласност со Управниот одбор.

Согласно член 54 од овој закон, Академијата организира почетна и континуирана обука.

Почетна обука се организира заради стекнување практични и теоретски знаења и вештини со цел создавање на високообучени, стручни и ефикасни кандидати за судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства и слушатели на почетната обука се лица кои по положениот приемен испит се примени во почетната обука, ова согласно одредбите од членовите 55 и 56 од овој закон.

Условите за прием на почетната обука се утврдени во членот 57 од овој закон.

Согласно членот 58 од овој закон, Управниот одбор донесува одлука за објавување јавен оглас за прием на лица за полагање на приемниот испит во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуките од членот 56 став 2 на овој закон во Академијата, кои одлуки ги донесува Судскиот совет и Советот на јавните обвинители на Република Македонија, за прашањето за вкупниот број на слушатели на почетната обука, земајќи го предвид вкупниот број на слободни места за судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства, како проекција за потребните места кои ќе се пополнуваат по завршување на почетната обука.

Значи, на основа на проекцијата за пополнување на потребните места на кадри се донесуваат одлуки од Судскиот совет и Советот на јавните обвинители за вкупниот број на слушатели на почетната обука и на основа на тие одлуки Управниот одбор на Академијата донесува одлука за објавување јавен оглас за прием на лица за полагање на приемен испит за почетна обука во Академијата.

Со одредбите од Законот е детално уредено полагањето на приемниот испит за влез како слушатели на почетна обука.

Согласно член 91 став 1 од овој закон, приемот на кандидатите кои ќе бидат слушатели на почетната обука во Академијата се врши врз основа на редоследот на успехот на ранг-листата до пополнување на предвидениот број на слушатели утврдени со одлуките од член 56 став 2 од Законот.

Според членот 93 од Законот, со стекнување на статусот на слушател на почетната обука во Академијата, слушателот заснова работен однос на определено време со Академијата за периодот на спроведување на почетната обука до изборот на канди-

датот за судија или јавен обвинител, за судија во основен суд, односно јавен обвинител во основно јавно обвинителство (став 1). За време на траењето на работниот однос од ставот 1 на овој член слушателот на почетната обука, односно кандидат за судија или јавен обвинител има право на плата на виш судски советник во основен суд и други надоместоци од плата согласно со закон (став 2).

Почетната обука за слушателите трае 24 месеци и се одвива во две фази и тоа: - прва фаза – теоретска настава во Академијата во траење на девет месеци, и – втора фаза – практична настава во судовите и јавните обвинителства и други институции, согласно со програмата за почетна обука во траење од 15 месеци. Судот, односно јавното обвинителство во кој слушателот ќе ја посетува втората фаза од почетната обука, се одредува регионално, според апелационото подрачје во кое слушателот има живеалиште односно престојувалиште (член 94).

Согласно член 97 од овој закон, по завршувањето на почетната обука слушателите на почетната обука полагаат завршен испит на кој се проверува практичното знаење и способноста кои се стекнати во почетната обука за извршување на функцијата судија во основните судови, јавен обвинител во основните јавни обвинителства.

Прашањата поврзани со постапката, полагањето и оценувањето на завршниот испит се уредени со одредбите од овој закон.

Според член 111 од овој закон, комисијата за завршен испит утврдува конечна ранг-листа на кандидати за судии и јавни обвинители врз основа на завршната оценка од членот 110 на овој закон.

Академијата на кандидатите за судии и јавни обвинители им издава уверение за завршена почетна обука кое содржи оцена за секоја фаза од обуката и завршна оцена.

Со членот 113 од Законот, се уредени правата и обврските на кандидатите за судии и јавни обвинители. Имено, според одредбите од овој член од Законот, по завршувањето на почетната обука слушателот стекнува статус на кандидат за судија или јавен обвинител и секој кандидат е упатен од страна на Академијата, во судот односно јавно обвинителство каде што ја изведувал втората фаза (практична настава), од почетната обука заради

практицирање на судиската или обвинителската функција под менторство на судија или јавен обвинител согласно програмата донесена од Академијата.

Конечно и конкретно, самиот избор на судии и јавни обвинители во основните судови и во основните јавни обвинителства од редот на кандидатите кои ја завршиле почетната обука, се врши врз основа на објавени огласи за избор од страна на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија, редоследно според постигнатиот успех утврден во конечната ранг-листа од завршената обука. Првите тројца кандидати од конечната ранг-листа имаат право да конкурираат за избор на судија или јавен обвинител во апелационо подрачје каде што ја изведувале втората фаза (практична настава) од почетната обука или во кое било друго апелационо подрачје.

Меѓутоа, останатите кандидати од конечната ранг-листа се должни да конкурираат на секој објавен оглас за избор на судија во основен суд или јавен обвинител во основно јавно обвинителство. Притоа, доколку при изборот има кандидати за определено место, со ист број бодови, предност при изборот има кандидатот за судија или јавен обвинител од апелационото подрачје каде што ја изведувал втората фаза од почетната обука.

Понатаму, со оспорениот став 7 од членот 113 од Законот е уредено дека доколку кандидатот за судија или јавен обвинител два пати последователно не се јави на објавените огласи од ставовите 4 и 5 на овој член, го губи статусот на кандидат за судија или јавен обвинител.

Со оспорениот став 8 од овој член од Законот е уредено дека губењето на статусот кандидат за судија или јавен обвинител од ставот 7 на овој член има за последица надоместување на трошоците и другите надоместоци за негово обучување по утврдена пресметка од страна на Академијата.

Со ставот 9 од овој член од Законот е уредено дека кандидатот за судија или јавен обвинител е должен најмалку пет години по изборот за судија или јавен обвинител да работи во суд, односно јавно обвинителство, во спротивно е должен да ги надомести трошоците и другите надоместоци за неговото обучување, по утврдена пресметка од страна на Академијата.

Од наведените одредби од Законот, произлегува дека со основањето на Академијата за судии и јавни обвинители како јавна установа за стручно усовршување на кандидатите за судии и јавни обвинители, државата врз себе ја презема обврската за едукација на кадрите во судството и јавното обвинителство со цел да се обезбеди професионално, независно, непристрасно и ефикасно извршување на судиската и јавнообвинителската функција. Токму од овие причини законодавецот ја востановил Академијата како јавна установа која врши прием и стручно усовршување на идните судии и јавни обвинители, како и постојано стручно усовршување на избраните судии и јавни обвинители. Оттука и приемот во Академијата (по положен приемен испит) односно стекнувањето на статус на слушател на почетната обука повлекува засновање на работен однос на определено време на слушателот со Академијата за периодот додека трае почетната обука, па се до изборот на кандидатот за судија или јавен обвинител, при што средствата за стручното усовршување односно обуката на кандидатите ги обезбедува државата, односно Академијата чиј главен извор на финансирање е Буџетот на Република Северна Македонија преку делот од буџетот наменет за Судската власт.

Значи, кандидатот не учествува со сопствени средства во покривањето на трошоците за обуката и стручното усовршување, туку напротив со засновањето на работниот однос со Академијата, за целиот период на спроведување на почетната обука се до изборот за судија, кандидатот односно слушателот има право на плата во износ од платата на виш судски советник во основен суд, а има право и на други надоместоци од плата согласно со закон.

Оттука, имајќи предвид дека државата е таа којашто ги обезбедува материјалните и финансиските средства за обуката на кандидатите за идни судии и јавни обвинители, Судот оцени дека е оправдано решението од членот 113 од Законот, според кое на кандидатите не само што им се признаваат определени права, туку истовремено со закон им се наметнуваат и обврски како што се и оспорените одредби за воспоставување на обврска односно должност, за јавување на кандидатите (освен првите тројца од конечната ранг листа) на секој објавен оглас за избор на судија во основен суд или јавен обвинител во основно јавно обвинителство. Право е на законодавецот, исто така, и да ги утврди последиците од неисполнување на наведената обврска, како што е губење на статусот на кандидат за судија или јавен обвинител поради два



пати последователно нејавување на кандидатот на објавените огласи за судија односно јавен обвинител што повлекува надоместување на трошоците и другите надоместоци за негово обукување.

Ова дотолку повеќе ако се има предвид дека станува збор за две исклучително значајни јавни функции—судиската и јавно обвинителската функција, така што пополнувањето на судските и јавно-обвинителските места на определен начин е прашање на политиката на државата во сферата на остварувањето на третата власт, преку која државата всушност ја остварува и крајната цел на постоењето на Академијата, а тоа е кандидатите обучени за идни судии и јавни обвинители и навистина да бидат избрани, односно да отпочнат да ја вршат судиската односно јавно обвинителската функција, односно да се овозможи редовно и континуирано пополнување на слободните судиски места, што од своја страна пак е решавачки критериум за определување на вкупниот број на слушатели на почетната обука.

Притоа, значајно е да се истакне дека вкупниот број на слушатели на почетната обука, се определува врз основа на одлуките на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители, земајќи го предвид вкупниот број на слободни места за судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства, значи на целата територија на Републиката, но при приемот на слушателите за почетната обука во Академијата, не постојат територијални ограничувања, туку местата се општо достапни за сите апликанти што ги исполнуваат условите за слушатели на почетната обука, независно на подрачјето на кој суд тие имаат живеалиште.

Поради наведеното, Судот утврди дека не постојат основи за поведување на постапка за оценување на уставноста на оспорените одредби од членот 113 ставови 7 и 8 од Законот за Академија за судиите и јавните обвинители, од аспект на наводите во иницијативата.

5. Поради погоре изнсеното Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р

Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. (У.бр.184/2020 од 16.12.2020)

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.184/2020 од 16 декември 2020 година, со кое Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за оценка на уставноста на член 113 ставови 7 и 8 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/2015, 192/2015, 231/2015 и 163/2018) го издвовам и писмено го образложувам своето:

#### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

По повод иницијативата поднесена од Маја Јанушева од Штип, Илина Смичковска Илиевска од Скопје, Јасна Челикова од Скопје, Бисера Матиќ од Скопје и Снежана Марковска од Скопје, на седницата одржана на 16 декември 2020 година, Судот со мнозинство гласови одлучи да не поведе постапка за оценка на уставноста на член 113 ставови 7 и 8 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/2015, 192/2015, 231/2015 и 163/2018). Одлуката на мнозинството судии се темели на следните аргументи наведени во предметното решение:

“Од наведените одредби од Законот, произлегува дека со основањето на Академијата за судии и јавни обвинители како јавна установа за стручно усовршување на кандидатите за судии и јавни обвинители, државата врз себе ја презема обврската за едукација на кадрите во судството и јавното обвинителство со цел да се обезбеди професионално, независно, непристрасно и ефикасно извршување на судиската и јавнообвинителската функција. Токму од овие причини законодавецот ја востановил Академијата како јавна установа која врши прием и стручно усовршување на идните судии и јавни обвинители, како и постојано стручно усовршување на избраните судии и јавни обвинители. Оттука и приемот во Академијата (по положен приемен испит) односно стекнувањето на статус на слушател на почетната обука повлекува засновање

на работен однос на определено време на слушателот со Академијата за периодот додека трае почетната обука, па се до изборот на кандидатот за судија или јавен обвинител, при што средствата за стручното усовршување односно обуката на кандидатите ги обезбедува државата, односно Академијата чиј главен извор на финансирање е Буџетот на Република Северна Македонија преку делот од буџетот наменет за судската власт.

Значи, кандидатот не учествува со сопствени средства во покривањето на трошоците за обуката и стручното усовршување, туку напротив со засновањето на работниот однос со Академијата, за целиот период на спроведување на почетната обука се до изборот за судија, кандидатот односно слушателот има право на плата во износ од платата на виш судски советник во основен суд, а има право и на други надоместоци од плата согласно со закон.

Оттука, имајќи предвид дека државата е таа којашто ги обезбедува материјалните и финансиските средства за обуката на кандидатите за идни судии и јавни обвинители, Судот оцени дека е оправдано решението од членот 113 од Законот, според кое на кандидатите не само што им се признаваат определени права, туку истовремено со закон им се наметнуваат и обврски како што се и оспорените одредби за воспоставување на обврска односно должност, за јавување на кандидатите (освен првите тројца од конечната ранг листа) на секој објавен оглас за избор на судија во основен суд или јавен обвинител во основно јавно обвинителство. Право е на законодавецот, исто така, и да ги утврди последиците од неисполнување на наведената обврска, како што е губење на статусот на кандидат за судија или јавен обвинител поради два пати последователно нејавување на кандидатот на објавените огласи за судија односно јавен обвинител што повлекува надоместување на трошоците и другите надоместоци за негово обучување.

Ова дотолку повеќе ако се има предвид дека станува збор за две исклучително значајни јавни функции – судиската и јавнообвинителската функција, така што пополнувањето на судските и јавнообвинителските места на определен начин е прашање на политиката на државата во сферата на остварувањето на третата власт, преку која државата всушност ја остварува и крајната цел на постоењето на Академијата, а тоа е кандидатите обучени за идни судии и јавни обвинители и навистина да бидат избрани, односно да отпочнат да ја вршат судиската односно јавно обвинителската функција, односно да се овозможи редовно и континуирано пополнување на слободните судиски места, што од своја страна пак е решавачки критериум за определување на вкупниот број на слушатели на почетната обука.

Притоа, значајно е да се истакне дека вкупниот број на слушатели на почетната обука, се определува врз основа на одлуките на Судс-

киот совет и Советот на јавните обвинители, земајќи го предвид вкупниот број на слободни места за судии и јавни обвинители во основните судови и основните јавни обвинителства, значи на целата територија на Републиката, но при приемот на слушателите за почетната обука во Академијата, не постојат територијални ограничувања, туку местата се општо достапни за сите апликанти што ги исполнуваат условите за слушатели на почетната обука, независно на подрачјето на кој суд тие имаат живеалиште.

Поради наведеното, Судот утврди дека не постојат основи за поведување на постапка за оценување на уставноста на оспорените одредби од член 113 ставови 7 и 8 од Законот за Академија за судиите и јавните обвинители, од аспект на наводите во иницијативата”.

Видно од погоре цитираните аргументи од Решението У.бр.184/2020, Судот со мнозинство гласови оцени дека е оправдано решението од членот 113 од Законот, но притоа, не даде одговори во суштина на наводите во иницијативата, односно не понуди правни аргументи дали законската обврска и последиците од истата во оспорените одредби, се во согласност со уставните одредби посочени од подносителите на иницијативата. Сметам дека во постапката по предметот У.бр.184/2020, дел од наводите на подносителите на иницијативата беа основани, дека мнозинството судии без доволно аргументи и погрешно ги толкуваа одредбите од Уставот наведени од подносителите на иницијативата и неосновано, со оглед на изнесената фактичка и правна состојба како и на укажувањата на судиите (кои гласаа против наведеното решение) во текот на расправата по предметот, не утврдија и не констатираа дека со оспорените одредби од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, се повредуваат одредби на Уставот.

Поконкретно, судот во предметното решение не дава правни аргументи на наводите во иницијативата дека законодавецот со оспорените одредби директно го условувал, односно го ограничувал правото на избор за вработување, правејќи индиректна дискриминација за определени кандидати кои под исти услови биле примени во Академијата за судии и јавни обвинители и под исти услови добиле Уверение за завршена почетна обука, односно се стекнале со статус кандидат, а потоа оние кандидати кои не би се пријавиле на оглас за избор на судии за основен суд во град по сопствен избор или пак свое место на живеење, го губеле статусот на кандидат.

Судот пропушти да одговори на наводите дека со оспорените одредби се повредува и членот 9 од Уставот, бидејќи ги ставал кандидатите за судии и јавни обвинители во нерамно-правна положба, односно го спречувал правото да бидат кандидати во оние објавени огласи на кои би можеле и би сакале да се пријават, со што се повредува и членот 14 од Европската конвенција за човекови права и членот 1 од Протоколот 12 кон Конвенцијата, каде експлицитно се забранува дискриминацијата и ставањето во понеповолна положба на кој било, без разлика дали е тоа преку донесување на закон, акт или дејствие од страна на државата. Имено, постоење на кандидати на кои им била дадена можност и право на избор и кои биле избрани на оглас за судија во основен суд во град по желба и сопствен избор (првите тројца од конечната ранг-листа - став 4 од членот 113), наспроти оние кандидати кои не биле избрани на оглас за избор на судија во основен суд во градот, кој одговарал на нивниот работен и професионален живот, се разликите кои доведуваат до дискриминација на правата од навидум неутралните одредби кои се оспоруваат со иницијативата. Во тој контекст, сметам дека основано може да се постави прашањето дека со оспорените одредби се поларизирале две категории на кандидати кои иако еднакво го поминале процесот на едукација и практикување на Академијата, сепак за едни се остварувало правото да бидат избрани за судија во основен суд во град по нивна желба, а за други кои не биле избрани на огласот се применувала законска присила да се јават на сите огласи за избор на судија во градови независно од нивната волја и со последици доколку не се јават како кандидати на огласите не по свој избор, и тоа несразмерни последици коишто резултираат со одземање на веќе стекнато право.

Понатаму, аргументот на мнозинството судии изнесен во Решението дека „со засновањето на работниот однос со Академијата, за целиот период на спроведување на почетната обука се до изборот за судија...“, како и дека „...имајќи предвид дека државата е таа којашто ги обезбедува материјалните и финансиските средства за обуката на кандидатите за идни судии и јавни обвинители, Судот оцени дека е оправдано решението од членот 113 од Законот, според кое на кандидатите не само што им се признаваат определени права, туку истовремено со закон им се наметнуваат и обврски како што се и оспорените одредби...“, со тврдење дека кандидатите со приемот во Академијата, со чинот на засновањето на работен однос со Академијата, биле свесни и ги прифа-

тиле условите (со тоа и правата, обврските и последиците од неисполнување на обврските уредени во Законот за Академијата за судии и јавни обвинители), се ирелевантни за апстрактна контрола на законски норми и оценка на нивната уставност. Тоа што е релевантно во постапувањето на Уставниот суд е дали оспорените одредби се во согласност со Уставот.

Поконкретно, сметам дека основано пред Судот требаше да се постави прашањето дали со одредбата од член 113 став 7 „Доколку кандидатот за судија или јавен обвинител два пати последователно не се јави на објавените огласи од ставовите (4) и (5) на овој член, го губи статусот на кандидат за судија или јавен обвинител“, се повредува членот 32 од Уставот според кој секој има право на работа, слободен избор на вработување, и секому под еднакви услови му е достапно секое работно место. Имено, одредбата којашто уредува последица губење на статус на кандидат за судија или јавен обвинител, не е јасно какво правно дејство и какви последици би произвела во иднина, што значи последицата „губење на статус“, дали кандидатот кој со акт на Академијата го изгубил тој статус, ќе може повторно да се стекне со таков статус, односно дали ќе може да ги ужива правата што Уставот му ги дава согласно членот 23 и членот 32, односно дали со тоа што се одземаат веќе стекнати права и статус на кандидати за судии и јавни обвинители се предизвикува правна несигурност, спротивно на член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Ценам дека основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорените одредби со одредбите на Уставот во:

- член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11, кои се однесуваат на темелните вредности на уставниот поредок, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени во Уставот, владеењето на правото и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право,

- член 9 според кој граѓаните се еднакви во слободите и правата независно од општествената положба,

- член 23 според кој секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции,

- член 32 според кој секој има право на работа, слободен избор на вработување, и секому под еднакви услови му е достапно секое работно место.

Поради наведеното, ценам дека Судот требаше да поведе постапка за оценување на уставноста на член 113 ставови 7 и 8

од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/2015, 192/2015, 231/2015 и 163/2018) и да ги испита горенаведените сомнежи во поглед на нивната уставна втемеленост.

Судија на Уставниот суд,  
д-р Дарко Костадиновски  
**(У.бр.184/2020 од 16.12.2020)**

#### **I.4.2. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ПРОПИСИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ**

### **42.**

**У.бр.87/2019 и У.бр.88/2019**

**- Правилник за технички преглед на возила**

Оспорената одредба од Правилникот, како разработка на Законот за возила, не може основано да биде доведена под сомнение во однос на Законот за заштита на личните податоци, од причини што во конкретниов случај не станува збор за „личен податок“ кој би можел да биде предмет на обработка на личните податоци тргнувајќи од член 2 став 1 точка 1 од Законот за заштита на личните податоци кадешто е дефинирано што се подразбира под изразот личен податок.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 28.01.2020 година, донесе

### **РЕШЕНИЕ**

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на законитоста на член 8 став 4 од Правилникот за технички преглед на возила („Службен весник на Република Македонија“ бр.81/2010), донесен од министерот за внатрешни работи на Република Македонија.

2. Драган Малиновски од Скопје и Димче Стојановски од Струга, до Уставниот суд на Република Северна Македонија



доставија иницијативи за оценување на законитоста на член 8 став 4 од Правилникот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите на подносителите на иницијативите коишто се идентични, со оспорениот член од Правилникот се повредувал член 12 со додавање на членот 9-а од Законот за заштита на личните податоци, според кој „снимките направени при вршење на видео надзор се чуваат до исполнување на целите за кои се врши, но не подолго од 30 дена, освен ако со друг закон не е предвиден подолг рок“.

Во конкретниов случај постои неусогласеност на наведениот член од Правилникот донесен 2010 и Законот за заштита на личните податоци со измените од 2008 година.

Во Законот е предвиден рок не подолг од 30 дена, а во правилникот е предвидено најмалку 12 месеци.

Со оглед на наведеното подносителите бараат Судот да поведе постапка за оценување на законитоста на оспорениот член и истиот да го укине

3. Судот на седницата утврди дека правен основ за донесување на Правилникот за технички преглед на возила е член 48 став 1 алинеи 3 и 5 и член 67 став 1 алинеи 1 и 2 од Законот за возила („Службен весник на Република Македонија“ бр.140/2008).

Според член 48 став алинеи 3 и 5 од Законот, министерот за внатрешни работи ќе донесе поблиски прописи за барања што треба да ги исполнуваат возилата за да бидат технички исправни, како и за начинот и постапката за вршење на технички прегледи согласно со членовите 49 до 53 од овој закон, како и за начинот и постапката на извршување на прегледот на техничката исправност на возилата со кои се извршува превоз во сообраќајот на патиштата согласно со членот 44 од овој закон.

Според член 67 став 1 алинеи 1 и 2 од Законот, министерот за внатрешни работи за областа технички преглед ќе донесе прописи за поблиските критериуми за просторните услови, опремата, уредите и кадрите за правните лица за технички преглед, како и за калибрацијата и верификацијата на уредите и опремата согласно со членот 64 од овој закон, како и за постапките за извршување на работите на технички преглед согласно со членот 63 од овој закон.

Согласно наведената законска регулатива, министерот за внатрешни работи донел Правилник за технички преглед на возила, којшто е објавен во Службен весник на Република Македонија бр. 81/2010.

Според член 1 од наведениот правилник, со него се пропишуваат поблиските критериуми за просторните услови, опремата, уредите и кадрите за правните лица за технички преглед, како и за калибрацијата и верификацијата на уредите и опремата, барањата што треба да ги исполнуваат возилата за да бидат технички исправни, начинот и постапката за вршење на технички прегледи, постапките за извршување на работите на технички преглед, како и начинот и постапката на извршување на увид на техничката исправност на возилата со кој се врши превоз во сообраќајот на патиштата.

Во членот 8 од Правилникот кој е сместен во делот II. точка 1, „Поблиски критериуми за просторните услови за правните лица за технички преглед“ е предвидено;

1. Овластеното правно лице треба да го обезбеди објектот и инвентарот во него со систем за видео надзор.

2. За обврската од ставот 1 на овој член овластеното правно лице за вршење технички преглед на возила е должно да обезбеди видео надзор на процесот на вршење технички преглед во работно време на објектот и тоа за секоја патека за технички преглед – посебно.

3. Системот за видеонадзор треба да обезбеди најмалку очитување (идентификација) на регистарските табlici на возилата на кои се врши технички преглед.

4. Податоците од системот за видеонадзор се чуваат на тврд диск, односно таков медиум кој овозможува чување на податоци најмалку 12 месеци (оспорен став).

Во член 9 став 2 од правилникот е предвидено дека сите простории во кои се наоѓаат компјутерите преку кои е овозможен пристап да компјутерската евиденција, обрасците, списите и печатите треба да бидат соодветно чувани од кражба и да имаат вграден алармен уред. Заради безбедноста на личните податоци треба да се обезбедени соодветни услови за чување на истите, со што на неовластените лица ќе им биде оневозможено да дојдат до увид во компјутерската евиденција.

Тргувајќи од анализата на Законот за возилата, целината на правилникот и оспорениот член 8 став 4 од истиот, произлегува

дека подносителите на иницијативите оспорениот член го гледаат изолирано сам по себе, а не во целина со другите одредби, од кои недвосмислено произлегува дека правното лице кое врши технички преглед на возилото е должно да обезбеди видеонадзор на процесот на вршење на технички преглед во објектот во целост на патеката за технички преглед, при што системот за видеонадзор треба да обезбеди најмалку отчитување на регистарските табlici на возилото на кое се врши технички преглед. Притоа, податоците снимени на диск или друг таков медиум треба да овозможи чување на податоците најмалку 12 месеци.

Оттука, јасно произлегува дека акцентот на креирањето на одредбите во Правилникот е подрачјето коешто е под видеонадзор, а тоа е снимање на патеката за технички преглед каде се движи возилото, со цел објективно и непристрасно вршење на технички преглед на возилото коешто се пушта во сообраќај на патиштата што е во јавен интерес, од каде според Судот постои легитима оправданост за контрола на исправноста на возилото.

Во Законот за возила не е уредено прашањето за рокот на чување на податоците од техничкиот преглед, од каде произлегува дека времето на чување на податоците од видеонадзорот снимени на тврд диск е уредено со Правилникот како операционализација на Законот.

4. Со иницијативите се оспорува одредбата од Правилникот како несогласна со членот 9-а од Законот за заштита на личните податоци („Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2005, 103/2008, 124/2008, 124/2010, 135/2011, 43/2014, 153/2015, 99/2016 и 64/2018), со кој закон се уредува заштитата на личните податоци како основни слободи и права на физичките лица, а особено правата на приватност во врска со обработка на лични податоци (член 1).

Во член 2 точка 1 од Законот е утврдено значењето на одделни изрази употребени во овој закон, при што утврдено е значењето на изразот, „Личен податок“ и тој претставува секоја информација која се однесува на идентификувано физичко лице или физичко лице коешто може да се идентификува, а лице кое може да се идентификува е лице чиј идентитет може да се утврди директно или индиректно, посебно врз основа на матичен број на граѓанинот или врз основа на едно или повеќе обележја специ-

фични за неговиот физички, физиолошки, ментален, економски, културен или социјален идентитет;

Во точката 2 од истиот член „Обработка на личните податоци“ е секоја операција или збир на операции што се изведуваат врз лични податоци на автоматски или друг начин, како што е: собирање, евидентирање, организирање, чување, приспособување или промена, повлекување, консултирање, употреба, откривање преку пренесување, објавување или на друг начин правење достапни, изедначување, комбинирање, блокирање, бришење или уништување;

Во членот 9-а од Законот за заштита на личните податоци е предвидено дека одредбите од овој закон се применуваат и на обработката на личните податоци преку вршење на видеонадзор, освен ако со друг закон поинаку не е предвидено. Контролорот кој врши видео надзор е должен да истакне известување. Известувањето мора да биде јасно, видливо и истакнато на начин што им овозможува на субјектите на лични податоци да се запознаат со вршењето на видеонадзорот. Известувањето од ставот 2 на овој член содржи информација:

- дека се врши видеонадзор;
- за името на контролорот кој го врши видеонадзорот и
- за начинот на кој може да се добијат информации за тоа каде и колку време се чуваат снимките од системот за видеонадзор.

Субјектот на лични податоци е информиран за обработката на личните податоци согласно со членовите 10 и 11 на овој закон, ако е истакнато известување согласно со ставовите 2 и 3 на овој член. Контролорот може да врши видеонадзор само на просторот кој е доволен за исполнување на целите за кои е поставен.

Снимките направени при вршење на видеонадзор се чуваат до исполнување на целите за кои се врши, но не подолго од 30 дена, освен ако со друг закон не е предвиден подолг рок.

5. Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека оспорената одредба од Правилникот, како разработка на Законот за возила, не може основано да биде доведена под сомнение во однос на Законот за заштита на личните податоци, од причини што во конкретниов случај не станува збор за „личен податок“ кој би можел да биде предмет на обработка на личните податоци тргнувајќи од член 2 став 1 точка 1 од Законот за заштита на лич-

ните податоци каде е дефинирано што се подразбира под изразот личен податок.

6. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Владимир Стојаноски. (У.бр.87/2019 и У.бр.88/2019 од 28.01.2020)

## 43.

### У.бр.57/2018

#### - Статут на Општина Струга

Со уредувањето на прашањата за употребата на јазиците во работата и функционирањето на општините, во конкретниот случај Општина Струга, не се повредува Амандманот V точка 6 од Уставот, во поглед на нивото и легитимноста за уредување на ова прашање, поради што не може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот член од Статутот на Општина Струга со Уставот на Република Северна Македонија како и со законите што го уредуваат прашањето на можноста за употребата на други службени јазици на граѓаните во Република Северна Македонија кои го зборуваат односно користат најмалку 20% од граѓаните.

Во однос на наводите од иницијативата дека со оспорениот член се врши и директна дискриминација по основ на национална припадност на другите националности (освен Македонците и Албанците), затоа што со оваа одредба не би

**го имале уставното и законското право да го употребуваат својот јазик, како службен и во случај кога би биле повеќе од 20%, Судот оцени дека се неосновани. Правото на употреба на својот јазик во одредбите од Статутот е одраз на реалната застапеност на припадниците на заедниците.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“) бр. 202/2019) на седницата одржана на 04.03.2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 7 став 2 во делот „односно – албанскиот јазик и неговото писмо“ од Статутот на Општина Струга, донесен на седница на Советот на Општина Струга на 27.02.2018 година, („Службен гласник на Општина Струга“ бр.2/18).

2. Ален Дереван и Дејан Пауновски од Струга, до Уставниот суд на Република Северна Македонија доставија иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 7 став 2 во делот „односно – албанскиот јазик и неговото писмо“ од Статутот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите на подносителите на иницијативата оспорениот член од Статутот на Општината не бил во согласност со Амандман V од Уставот на Република Македонија, како и со членовите 89 и 90 од Законот за локалната самоуправа.

Подносителите на иницијативата ја цитираат содржината на оспорениот член 7 став 2 од Статутот во кој било пропишано дека: „Во општината службен јазик покрај македонскиот и неговото кирилско писмо е и јазикот и писмото кои го користат најмалку 20% од жителите на општината, односно албанскиот јазик и неговото писмо“, при што наведуваат дека оспорената одредба, одно-

сно, делот од крајот на реченицата каде е наведено „односно – албанскиот јазик и неговото писмо“ е спротивен на Амандман V од Уставот на Република Македонија и на член 90 став 1 од Законот за локалната самоуправа и истите ги цитираат.

Понатаму, според подносителите со член 7 став 2 од Статутот на Општина Струга, покрај македонскиот јазик и неговото кирилско писмо, албанскиот јазик и неговото писмо стануваат официјален службен јазик и писмо во Општината Струга и се изедначуваат со македонскиот јазик и неговото кирилско писмо што е спротивно на членот 7 од Уставот на Република Македонија и на членовите 89 и 90 од Законот за локалната самоуправа. Покрај тоа што е спротивен на наведените уставни и законски одредби со оспорениот член се врши и директна дискриминација по основ на националната припадност на жителите на Општина Струга кои се припадници на другите националности, освен Македонците и Албанците, затоа што со оваа одредба им се ускратува уставното и законското право и можност на сите други националности кои живеат во Општина Струга, доколку во иднина бидат застапени со над 20% од вкупниот број жители во Општината да може нивниот јазик и писмо да станат службен јазик и писмо во Општина Струга.

Според подносителите на иницијативата значајно било да се напомене дека дури и во случај во иднина да се донесе и да стапи во сила Законот за употреба на јазиците, во општините ќе се применува Законот за локалната самоуправа, затоа што за општините тој е специјален закон и неговите одредби ги дерогираат, односно исклучуваат од употреба одредбите од другите закони.

Поради изнесеното подносителите предлагаат Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 7 став 2 од Статутот на Општина Струга и по спроведена постапка да го поништи или укине делот на крајот на оспорената одредба каде е предвидено односно – албанскиот јазик и неговото писмо.

Судот на седницата утврди дека на 27.02.2018 година, Советот на Општина Струга врз основа на член 36 став 1 точка 1 од Законот за локална самоуправа го донел Статутот на Општина Струга.

Според член 7 од наведениот статут, во општината службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо.

Во општината службен јазик покрај македонскиот и неговото кирилско писмо е и јазикот и писмото кој го користат најмалку 20% од жителите на општината, односно албанскиот јазик и неговото писмо.

За употреба на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20% од жителите на општината, одлучува советот на општината.

4. Според член 8 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија. Според членот 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно Амандман V точка 1 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија на целата територија на Република Северна Македонија и во нејзините меѓународни односи службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо.

Согласно ставот 2 на точката 1 од овој амандман друг јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните е исто така службен јазик и неговото писмо, како што е определено со овој член.

Во ставот 6 на оваа точка се уредува дека во единиците на локалната самоуправа јазикот и писмото што го користат најмалку 20% од граѓаните е службен јазик, покрај македонскиот јазик и неговото кирилско писмо. За употребата на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20% од граѓаните во единиците на локалната самоуправа, одлучуваат органите на единиците на локалната самоуправа.

Од наведените амандмански одредби произлегува дека Уставот начелно предвидува на целата територија на Република Северна Македонија и во нејзините меѓународни односи, службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо.



Меѓутоа, како службен јазик, покрај македонскиот, Уставот предвидува и друг јазик под услов истиот да го зборуваат најмалку 20% од граѓаните.

Тргувајќи од содржината на цитираните одредби од Амандманот V на Уставот произлегува дека во Република Северна Македонија службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо и тоа на целата територија на Република Северна Македонија и во нејзините меѓународни односи. Уставот познава и друг јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните, кој што исто така е службен јазик заедно со неговото писмо, кој се употребува на начин разработен во Амандманот V на Уставот, другите уставни одредби и соодветните закони. Воедно, Уставот се темели на владеењето на правото, како една од темелните вредности на уставниот поредок и на еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба, како еден од основните негови принципи.

5. Во главата XIV од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/2002) насловена како “Службени јазици во општината” односно во членот 89 е предвидено дека:

Во општините службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо.

Според член 90 од Законот, поднасловот „Службени јазици во општината“ е предвидено дека:

(1) Во општините службен јазик покрај македонскиот и неговото кирилско писмо е и јазикот и писмото кои го користат најмалку 20% од жителите на општината.

(2) За употребата на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20% од жителите на општината одлучува советот на општината.

Оваа законска одредба суштински се совпаѓа со одредбата од Амандман V точка 1 став 2 од Уставот според која, во единиците на локалната самоуправа јазикот и писмата што ги користат најмалку 20% од граѓаните е службен јазик, покрај македонскиот јазик и неговото кирилско писмо.

Тргувајќи од наведените одредби од Законот за локалната самоуправа, произлегува дека како службен јазик, покрај македон-

скиот јазик, предвидува и друг јазик под услов истиот да го зборуваат најмалку 20% од граѓаните.

6. Во член 2 став 2 од Законот за употреба на македонскиот јазик („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/1998, 89/2008, 116/2010, 187/2013, 152/2015, 192/2015 и 193/2017), употребата на македонскиот јазик, како службен јазик е право и должност на граѓаните на Републиката.

Во членот 4 од наведениот закон, е предвидено дека „Со овој закон не се ограничува правото на припадниците на националностите на службена употреба на јазикот и писмото на националностите во единиците на локалната самоуправа, согласно со Уставот на Република Македонија и закон“.

7. Во врска со наведениот предмет, Судот го имаше во предвид и фактот дека во време на поднесување на иницијативата прашањето на употреба на јазиците на граѓаните во општините кои се најмалку 20% или под 20% од населението во тие општини беше уредено со Законот за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.101/2008 и 100/2011).

Според тогаш важечкиот закон во членот 41 беше предвидено дека во општините службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо.

Во општините службен јазик покрај македонскиот и неговото кирилско писмо е и јазикот и писмото кој го користат најмалку 20% од жителите на општината.

За употреба на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20% од жителите на општината одлучува советот на општината.

Со донесување на Законот за употреба на јазиците („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.7/2019) престана да важи Законот за употреба на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/08 и 100/11 (член 24).

Во член 1 ставови 2 и 4 од Законот за употреба на јазиците е предвидено дека:

(2) Друг јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните (албански јазик), исто така, е службен јазик и неговото писмо, согласно овој закон.

(4) Во единиците на локалната самоуправа јазикот и писмото што го користат најмалку 20% од граѓаните е службен јазик, покрај македонскиот јазик и неговото кирилско писмо. За употребата на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20% од граѓаните во единиците на локалната самоуправа, одлучуваат органите на единиците на локалната самоуправа.

Имајќи го предвид наведеното, јасно и недвосмислено произлегува дека, уредувањето на прашањата за употребата на јазиците во работата и функционирањето на општините, а во конкретниот случај Општина Струга не се повредува суштината на Амандманот V точка 6 од Уставот на Република Македонија во поглед на нивото и легитимноста за уредување на ова прашање, од кои причини Судот оцени дека не може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот член од Статутот на Општина Струга со Уставот на Република Северна Македонија како и со наведените закони кои што го уредуваат прашањето на можноста за употребата на други службени јазици на граѓаните во Република Северна Македонија кои го зборуваат односно користат најмалку 20% од граѓаните.

8. Во однос на наводите од иницијативата дека со оспорениот член се врши и директна дискриминација по основ на национална припадност на другите националности (освен Македонците и Албанците), затоа што со оваа одредба не би го имале уставното и законското право да го употребуваат својот јазик, како службен, и во случај кога би биле повеќе од 20%, Судот оцени дека се неосновани. Правото на употреба на својот јазик во одредбите од Статутот е одраз на реалната застапеност на припадниците на заедниците. Доколку во иднина во Општината, според променетата фактичка состојба се утврди дека има и друго население кое треба да го користи својот јазик како службен, заради застапеност од повеќе од 20% (Турци, Власи, Срби или други) тоа би довело до нужна промена на статутарните одредби, но во овој момент таква потреба нема.

9. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

10. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.57/2018 од 04.03.2020)**

## 44.

### У.бр.40/2020

**- Одлука за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија**

**Согласно уставната определба од член 63 став 6 од Уставот на Република Северна Македонија, пратениците во Собранието имаат право да се изјаснат по прашањето за распуштање на Собранието, под услов за тоа да се изјасни мнозинството од вкупниот број пратеници.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992 и “Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019), на седницата одржана на 8 и 15 април 2020 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Одлуката за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија, број 08-1421/1 од 16.02.2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија” број 43/2020).

2. Светскиот македонски конгрес од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на актот, означен во точката 1 од Решението.

Според наводите од иницијативата, Одлуката за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија од 16 февруари 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 43/2020), не била во согласност со член 2 став 1, член 8 став 1 алинеја 3 и членот 51 од Уставот на Република Северна Македонија и Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба во Република Северна Македонија од 18.02.2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 68/2020). Во продолжение на иницијативата, подносителот ги цитира содржините на погоре наведените одредби од Уставот.

Со иницијативата се набројуваат, а и се цитираат содржините и на уставните одредби од членовите 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68 со Амандманот XIII, 93, 125 и членот 126 од Уставот, коишто требало да се имаат во предвид при одлучувањето, а воедно да се имале во предвид и одредбите од член 12 став 1 и член 15 став 4 од Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија” број 40/2006, ... и „Службен весник на Република Македонија” 42/2020), чишто содржини се цитираат во продолжение на иницијативата.

Понатаму, при одлучувањето за уставноста на оспорената Одлука за распуштање на Собранието од 16.02.2020 година, да се имале во предвид и Одлуката за утврдување на вонредна состојба од 18.03.2020 година, донесена од претседателот на Република Северна Македонија, чијашто содржина се наведува во продолжение на иницијативата, а се наведува и што содржело Решението за распишување на предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија од 16.02.2020 година.

Понатаму се наведува дека со донесување на Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба, станало невозможно спроведувањето на Решението за распишување на предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија, бидејќи вонредната состојба траела заклучно со 17 април 2020 година.

Според подносителот на иницијативата, бидејќи претседателот на Собранието од само нему познати причини без уставна основа не свикал седница на Собранието на која требало да се разгледа предлогот поднесен од Владата на Република Северна

Македонија за утврдување на постоење на вонредна состојба на територијата на Републиката заради спречување на внесување, ширење и справување со коронавирусот и да се донесе одлука со која ќе се поништела Одлуката за распуштање на Собранието, останувала надлежноста на Уставниот суд да ја поништи Одлуката за распуштање на Собранието. Со тоа ќе престанеле сите акти како Решението за распишување на предвремени избори за пратеници во Собранието и сите дејствија, односно изборните дејствија преземени од Државната изборна комисија заради одржување на избори на 12 април 2020 година.

Според подносителот на иницијативата, со распуштањето на Собранието не престанувал мандатот на пратениците, односно дека никаде во Уставот не било утврдено дека со Одлуката за распуштање на Собранието престанувал и мандатот на пратениците, туку напротив тие се избирале за време од четири години. Мандатот на пратениците го верифицирал Собранието и почнувал да тече од неговата конститутивна седница. Тоа уште појасно било утврдено во член 15 став 4 од Изборниот законик, односно дека мандатот на пратениците траел од денот на неговото верификување до денот на верификувањето на мандатот на новоизбраните пратеници, но не подолго од четири години.

Во продолжение на иницијативата се наведува дека неосновано било мислењето дека со распуштањето на Собранието престанувал мандатот на пратениците и дека тие не можеле повторно да заседаваат. Ако престанал мандатот на пратениците кои го избирале претседателот на Собранието, која била логиката и правната основа дека не престанал мандатот на претседателот на Собранието, а тој редовно ги вршел надлежностите утврдени со Уставот и редовно присуствувал на седници на Советот за безбедност на Републиката. Видно било дека претседателот на Собранието со допис број 09-1690/2 од 18.03.2020 година го известил претседателот на Републиката дека не можел да свика седница на која ќе се разгледал предлогот поднесен од Владата за утврдување на постоење на вонредна состојба заради спречување на внесување, ширење и справување со коронавирусот Covid-19.

Според подносителот на иницијативата, иако пратениците имале мандат да заседаваат и покрај Одлуката за распуштање на Собранието, претседателот на Собранието „проценил“ дека Соб-

ранието не можело да се состане, а Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба по предлогот на Владата од 18 март 2020 година, тој ја препуштил на претседателот на Републиката, а претседателот на Републиката со одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба, го оневозможил спроведувањето на предвремените избори за пратеници во Собранието на Републиката коишто требало да се одржат на 12 април 2020 година. Со тоа ги оневозможил изборните дејствија утврдени од Државната изборна комисија врз основа на Решението за распишување на предвремените избори за пратеници донесено од претседателот на Собранието на 16 февруари 2020 година.

Подносителот смета дека неосновано било образложението на претседателот на Собранието за неможноста од свикување на седница на Собранието поради Одлуката за распуштање на Собранието или дека вонредните владини мерки поради пандемијата забранувале групирање на повеќе од пет лица на едно место, бидејќи и пратениците на шпанскиот Сенат во празна сала со електронско гласање, гласале за ратификацијата на Протоколот за членство на Република Северна Македонија во НАТО, што покажало дека било можно заседавање на законодавниот дом, што било лесно изводливо и за Собранието на Република Северна Македонија.

Уставниот суд не смеел да заборави дека не постоел закон за вонредна состојба што Собранието требало да го донесе, без кој не можело да се оствари овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила до завршувањето на вонредната состојба, утврдено во член 126 став 1 од Уставот, затоа што за тоа одлучувало Собранието, што во случајот не било сторено. Едноставно немало закон за вонредна состојба, односно не постоело овластување од Собранието со кое Владата ќе можела да донесува уредби со законска сила до завршувањето на вонредната состојба.

И она што било најважно согласно член 67 став 4 од Уставот само претседателот на Собранието распишувал избори за пратеници и избор на претседател на Републиката, а Владата немала надлежност ниту овластување од Собранието да го поништи Решението за распишување на предвремени избори за пратеници во Собранието на Републиката, ниту пак надлежности да распише нови предвремени или редовни избори за пратеници

во Собранието на Републиката. Надлежност да распише нови предвремени избори за пратеници во Собранието на Републиката имал само претседателот на Собранието, откако Собранието претходно ќе ја поништело Одлуката за распуштање на Собранието, којашто била основа за распишување на предвремените избори за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија на 12 април 2020 година.

Во услови кога надлежноста за утврдување на постоење на вонредна состојба ја презел претседателот на Републиката, заради владеењето на правото, Уставниот суд бил единствено надлежен орган да ја поништи Одлуката за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија, со што ќе престанеле да важат и ќе се запрело извршувањето на Решението за распишување на предвремени избори за пратеници во Собранието и изборните дејствија заради одржување на предвремените избори за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија.

Од наведените причини со иницијативата се бара да се поништи оспорената Одлука за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија” број 43/2020) како несогласна со член 2 став 1, член 8 став 1 алинеја 3 и членот 51 од Уставот и Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба во Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија” број 68/2020), а до донесување на конечна одлука, се предлага донесување на решение за запирање од извршување на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на оспорената одлука за распуштање на Собранието, односно да престанело извршувањето на Решението за распишување на предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија и изборните дејствија заради одржување на предвремените избори за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија.

3. Судот на седницата утврди дека врз основа на член 68 став 2 и член 63 став 6 од Уставот на Република Северна Македонија, Собранието на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 16 февруари 2020 година, донело Одлука за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија, број 08-1421/1 од 16.02.2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија” број 43/2020).



4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеештвото на правото, е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според членот 61 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката. Организацијата и функционирањето на Собранието се уредуваат со Уставот и со Деловникот.

Според член 63 став 6 од Уставот на Република Северна Македонија, Собранието се распушта ако за тоа се изјасни мнозинството од вкупниот број пратеници.

Според член 68 став 2 од Уставот, Собранието за вршење на работите од своја надлежност донесува одлуки, декларации, резолуции, препораки и заклучоци.

Во конкретниот случај, Собранието на Република Северна Македонија, врз основа на член 68 став 2 и член 63 став 6 од Уставот на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 16 февруари 2020 година, донело Одлука за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија, број 08-1421/1 од 16.02.2020 година, којашто влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“. Истата, на 16.02.2020 година е објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 43/2020.

Подносителот на иницијативата смета дека оспорената Одлука за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија, не била во согласност со член 2 став 1, член 8 став 1 алинеја 3 и членот 51 од Уставот, со што се бара нејзино поништување, а при одлучувањето да се имале во предвид и уставните одредби од членовите 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68 со Амандманот XIII, 93, 125 и членот 126 од Уставот, како и одредбите од член 12 став 1 и член 15 став 4 од Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.40/2006, ... и „Службен весник на Република Македонија“ 42/2020), чишто содржини се цитираат во продолжение на иницијативата.

На крајот со иницијативата се наведува дека се бара поништување и на Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба во Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија” број 68/2020), меѓутоа од содржината на иницијативата произлегува дека акцентот на оспорување е само Одлуката за распуштање на Собранието, но, не и Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба, која патем истиот подносител, истовремено посебно ја оспорува со друга иницијатива по друг предмет пред Уставниот суд, од кои причини истата не е опфатена со конкретниот предмет.

Оспорената одлука во членот 1 регулира дека Собранието на Република Македонија се распушта. Правниот основ за донесување на оспорената одлука е член 68 став 2 од Уставот којшто регулира дека Собранието за вршење на работите од својата надлежност донесува и одлуки, декларации, резолуции, препораки и заклучоци и член 63 став 6 од Уставот, според кој Собранието се распушта ако за тоа се изјасни мнозинството од вкупниот број пратеници.

Во конкретниот случај, уставотворецот им дал право на пратениците да се изјаснат по прашањето за распуштање на Собранието, под услов за тоа да се изјасни мнозинството од вкупниот број пратеници.

Оттука, според Судот, цитираните уставни одредби претставуваат уставен основ за донесување на оспореното решение за распуштање на Собранието на Република Македонија.

Судот ги имаше во вид наводите од иницијативата дека неосновано било мислењето дека со распуштањето на Собранието престанувал мандатот на пратениците и дека тие не можеле повторно да заседаваат, односно дека претседателот на Собранието од само нему познати причини без уставна основа не свикал седница на Собранието на која требало да се разгледа предлогот поднесен од Владата на Република Северна Македонија за утврдување на постоење на вонредна состојба на територијата на Републиката заради спречување на внесување, ширење и справување со коронавирусот и да се донесе одлука со која ќе се поништела Одлуката за распуштање на Собранието, поради што останувала надлежноста на Уставниот суд да ја поништи Одлуката за распуштање на Собранието.

Меѓутоа од аспект на тие наводи, не може да се разгледува согласноста на оспорената одлука со Уставот. Ова од причини што со неа акцентот на уставноста на оспорениот акт, којшто е донесен на 16.02.2020 година, уште кога не била прогласена вонредна состојба, се бара да се оценува низ призмата на нејзината согласност со Уставот, но од аспект на последици кои настанале или можат да настанат по нејзиното донесување, а по прогласена вонредна состојба.

Што се однесува пак до надлежноста на Уставниот суд, согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија, одлучува за согласноста на законите со Уставот, како и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Според тоа, Уставниот суд тргнувајќи од своите уставни надлежности, во оцената на согласноста на конкретно оспорениот акт во однос на одредбите на Уставот, утврди дека оспорената одлука има основа во Уставот, како од аспект на нејзиниот доносител, така и од аспект на содржината опфатена со истата. Имено, тргнувајќи од уставната определба од член 63 став 6 од Уставот, мнозинството од вкупниот број на пратеници се изјасниле Собранието да се распушти, што според Уставниот суд, вака изразената волја на мнозинството пратеници од вкупниот број на пратеници не е во спротивност со одредбите на Уставот.

5. Имајќи предвид дека во конкретниот случај со оспорената одлука Собранието на Република Северна Македонија ја реализирало својата уставна можност за распуштање определена во член 63 став 6 од Уставот во форма на правен акт предвиден во член 68 став 2 од Уставот, пред Судот не се постави прашањето за нејзината согласност со одредбите на Уставот.

6. Поради изнесеното, Судот, одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Владимир Стојаноски. **(У.бр.40/2020 од 08.04.2020 и 15.04.2020)**

## 45.

### У.бр.55/2020

#### **- Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба**

**Уставот не ограничува, ниту тоа е можно, колку пати ќе биде прогласена вонредна состојба, доколку надлежните органи – Собранието или претседателот на Републиката, проценат дека се исполнети условите и потребата за нејзино прогласување.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 12 мај 2020 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.104/2020).

2. Политичката партија ЛЕВИЦА до Уставниот суд поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на Одлуката означена во точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата, оспорената одлука, со која вторпат се утврдува постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците од ширењето на Коронавирусот COVID-19, била во спротивност со член 8 став 1 алинеи 1, 3, 4 и 11, член 51 став 2, член 54 став 1, член 87 став 1, член 110 став 1 алинеја 6 и член 125 став 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

Поради итноста и сериозноста на ова правно прашање, во иницијативата е истакнато посебно барање за изрекување временна мерка по член 27 од Деловникот на Уставниот суд – Судот да донесе привремено решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија преземени врз основа на оспорената одлука, поради тоа што со ефективното спроведување во пракса на побиваниот акт, односно со неговото извршување, можеле да настанат тешко отстранливи и штетни последици по правната сигурност на граѓаните.

Во образложението на иницијативата се наведуваат причините за истата и тоа:

1. Од иста фактичка и правна ситуација не можело да се продуцираат две одделни вонредни состојби

Иако, согласно Уставот, како примарен и стварно надлежен државен орган кој прогласува вонредна состојба, било Собранието - како носител на законодавната власт, сепак првата и втората одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба (18 март 2020 година и 17 април 2020 година) биле донесени од страна на претседателот на Републиката, бидејќи, согласно добиеното Известување бр.09-1690/2 од 18 март 2020 година од страна на претседателот на Собранието, тој оправдано одбил да свика пленарна седница, со правно издржано образложение дека еднаш распуштено Собрание не можело повторно да се состане, бидејќи мандатот на пратениците бил завршен со чинот на самораспуштање.

Поради вака настанатата сложена правна ситуација, а имајќи го предвид фактот дека биле веќе распишани предвремени парламентарни избори, се активирал член 125 став 4 од Уставот, според кој „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.“ Според подносителот на иницијативата, до тука немало ништо спорно. Спорното било тоа што, и по истекот на максимално предвидените 30 дена на времетраењето на првично прогласената вонредна состојба, претседателот на Републиката, сосема противуставно, паушално и арбитрарно, донел нова, т.е. втора деклараторна одлука за утврдување

на постоење на вонредна состојба за уште дополнителни 30 дена (што значело вкупно 60 дена)?

Токму овој спорен акт бил правно недозволив чин на пречекорување на уставните овластувања на претседателот на Републиката, затоа што се темелел на иста фактичка и правна ситуација која била причина за прогласување на првичната вонредна состојба. Тоа впрочем можело да се увиди од главата I на побиваната претседателска одлука – каде што, и во двете одлуки се прецизирало дека вонредната состојба се прогласува „заради заштита и справување со последиците од ширењето на корона-вирусот COVID-19“. Во главата II, образложувајќи ги причините за носењето на оваа контрадикторна одлука, претседателот на Републиката, по принципот *copy/paste* – ја користел потполно истата фразеологија за експликација, која веќе била употребена при прогласувањето на првичната вонредна состојба: „...постоење на пандемска епидемија прогласена од Светската здравствена организација за нов вид на вирус кој е проширен на сите континенти и ја зафаќа територијата на Република Северна Македонија..“.

2. Уставниот рок од 30 дена не можел произволно да се пролонгира во недоглед

Во однос на максималното времетраење на вонредната состојба, член 125 став 3 од Уставот бил сосема јасен: „Одлуката со која се утврдува постоење на вонредна состојба има важност најмногу 30 дена“. Номотехнички гледано, ова била императивна и безрезервна правна одредба, којашто не оставала никаков дополнителен простор за поинакво толкување или шпекулативна интерпретација. Тоа значело дека, претседателот можел, во рамките на овие 30 дена, да донесе, на пример три одлуки од по 10 дена или шест одлуки од по пет дена и слично, но никако не можел самоволно и волунтаристички да носи нова одлука после истекот на максимално предвидените 30 дена, за дуплирање на овој рок без никаков уставен основ.

Дека тоа било така, говорело и признанието на самиот претседател на Републиката, дадено за време на прес-конференцијата за медиуми која се одржала дента по носењето на Одлуката (16 април 2020 година), по завршувањето на Советот за безбедност, кога, одговарајќи на новинарско прашање дали е свесен дека со ова т.н. повторно прогласување вонредна состојба

свесно го крши Уставот, рекол: „Не можеме да се криеме зад правните флоскули и финеси... Во делот на вонредната состојба Уставот има една правна празнина, т.е. недореченост... Апсолутен приоритет сега е здравјето на нашите граѓани. Практично, оваа одлука е потпрена на таа грижа, отколку што е потпрена врз јасната уставна норма. Уставот не предвидува продолжување за нови и нови 30 дена“ (затворен цитат)!

Значи, станувало збор за точно одреден, експлицитен уставен рок кој временски можел да трае најдолго 30 дена и кој не можел своеволно да се пролонгира, продолжува или пробива од страна на ниту еден централен државен орган на власта, бидејќи тие немале овластување за такво нешто. Со други зборови, станувало збор за астрономски, т.е. календарски утврден т.н. резолутивен рок, кој стриктно го определувал моментот на престанок на дејството на одреден правен акт. И конечно, овој рок бил класифициран во групата неменливи и незапирливи законски континуални рокови коишто започнувале да течат и истекуваат без престан, независно дали засегнатите странки биле или не биле во можност да го спречат настапувањето на нивните негативни последици.

3. После 30-дневната вонредна состојба, можело да се продолжи само со кризна состојба, како пониско ниво на прогласена опасност по јавното здравје

Според подносителот на иницијативата, во овој случај, со ситуација на супсидијарната примена на член 125 став 4 од Уставот (кога Собранието не може да се состане), требало резервно да се активира член 1 став 2 од Законот за управување со кризи („Службен весник на Република Македонија“ бр.29/2005, 36/2011, 41/2014, 104/2015 и 39/2016) кој доследно велел: „Системот за управување со кризи се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Република Македонија или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба.“ А токму таква била ситуацијата: Собранието не можело да се состане, претседателот еднаш прогласил вонредна состојба - која требало да се искористи само како правен механизам за

одлагање на изборите – и по нејзиното завршување, овде веќе немало правен простор, ниту услови за повторно прогласување нова состојба врз основа на стара причина.

Очигледно било дека станувало збор за неумесна номинална игра на зборови од Кабинетот на претседателот, само и само да се сокриел елементарниот, гол и ноторен факт дека, спротивно на Уставот е прогласена нова вонредна состојба за една иста ситуација – нешто што правно било недозволиво и морало да биде санкционирано, за во иднина да не се случувале вакви штетни и неуставни правни преседани кои задираат во сферата на човековите слободи и права и кои биле спротивни на владеењето на правото, како основен уставен принцип.

Конечно, дека сите преземени репресивни здравствени мерки за борба со епидемијата на коронавирусот – пр. државен карантин, режим на самоизолација, домашна изолација, полициски час т.е. генерална забрана за слободно движење, редуцирање на јавниот превоз, забраната за работа на градинките, училиштата, факултетите, шопинг-моловите, рестораните, кафетериите, зелените пазари и сл. – воопшто не зависеле од прогласувањето на вонредната состојба, говорел и фактот дека буквално сите, без исклучок, биле преземени и се уште се преземале и важеле токму врз основа на Законот за управување со кризи и Законот за заштита на населението од заразни болести („Службен весник на Република Македонија“ број 66/2004, 139/2008, 99/2009, 149/2014, 150/2015 и 37/2016). Тоа било така бидејќи се уште не бил донесен посебен закон за вонредна состојба, како *lex specialis*, којшто евентуално би се применувал во вакви посебни и ургентни состојби.

4. Еластичното оптегање на траењето на вонредната состојба било спротивно на меѓународното хумано право

Дека станувало збор за класична и малициозна злоупотреба на вонредната состојба, говорел и фактот дека над 2/3 од вкупно донесените 120 уредби со законска сила од страна на техничката влада под водство на премиер Оливер Спасовски – која патем речено имала стеснет и ограничен законски мандат од 100 дена, само за организирање фер и демократски избори во периодот на *interregnum* (до избор на нова Влада) – биле диспропорционални владини уредби коишто немале апсолутно никаква



функционална поврзаност или логичка врска со борбата против коронавирусот. Овој збунувачки податок оправдано терал да се помисли дали враќањето во нормална редовна состојба било приоритет за оваа преодна Влада или пак, постоеле некои други нетранспарентни квазиприоритети сокриени од очите на јавноста, преку неразумно оптегнување на траењето на вонредната состојба, спротивно на јавниот интерес.

Оттука, нејасно било зошто – како држава - непотребно сме се доведувале во ваква екстремно сложена и чувствителна правна ситуација, кога истата оваа состојба, по првичното завршување на вонредната состојба, можела елегантно да се реши со прогласување на „кризна состојба“ на територијата на целата Република или пак само на делови од неа, поточно во најпогодените општини – по успешниот пример на Дебар и Центар Жупа. Впрочем, оваа стратегија била и во насока на препораките на Високиот комесаријат на Обединетите нации за човекови права, кој во својот Генерален коментар бр.29/2001 посветен на клучниот член 4 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички слободи и права (1976) – потенцирал дека: „Не секоја непријатност или катастрофа може да се оквалификува како „исклучителна општа опасност која може да го загрози опстанокот на нацијата (life of the nation)“ (т.3); како и тоа дека државите потписнички кои го ратификувале Пактот, меѓу кои била и нашата земја, нужно морале да прифатат рестриктивно толкување на дерогацијата на основните човекови слободи и права без никаква дискриминација на населението и со почитување на дигнитетот на секој човек, односно дека властите „мора да ги лимитираат своите акции до степен којшто е пропорционален и соодветен на исклучителните случаи кои ја предизвикале вонредната состојба (state of emergency) (т.5) – бидејќи тоа спаѓало во рамките на нивните фундаментални обврски, како современи и цивилизирани држави.

Поради напред наведеното, со иницијативата се бара Уставниот суд да ја поништи оспорената одлука во целост.

3. Судот на седницата утврди дека оспорената одлука гласи:

Врз основа на членовите 125 и 126 од Уставот на Република Северна Македонија, а во врска со предлогот на Владата на Република Северна Македонија до Претседателот на Република Северна Македонија да утврди постоење на вонредна состојба на територијата на

Република Северна Македонија заради заштита и справување со последиците од ширењето на Коронавирус COVID-19, а согласно пандемска епидемија прогласена од Светската здравствена организација за нов вид на вирус кој е проширен на сите континенти и ја зафати територијата на Република Северна Македонија бр. 44-2329/2 од 14.4. 2020 година и известувањето од претседателот на Собранието на Република Северна Македонија бр. 09-1690/2 од 18.3.2020 година, донесувам

**О Д Л У К А**  
**ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ПОСТОЕЊЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА**

I Се утврдува постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците од ширењето на Коронавирусот COVID-19.

II Одлуката се донесува врз основа на образложениот предлог на Владата на Република Северна Македонија бр. 44-2329/2 од 14.4.2020 година до Претседателот на Република Северна Македонија, во кој се утврдува постоење на пандемска епидемија прогласена од Светската здравствена организација за нов вид на вирус кој е проширен на сите континенти и ја зафаќа територијата на Република Северна Македонија и известувањето од претседателот на Собранието на Република Северна Македонија бр. 09-1690/2 од 18.3.2020 година дека Собранието на Република Северна Македонија, согласно со Одлуката за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 43/20, не може да одржи седница.

III Одлуката ќе му биде поднесена на Собранието на Република Северна Македонија на потврдување штом тоа ќе е во можност да се состане.

IV За времетраењето на вонредната состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила.

V Одлуката влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр. 08-607/2  
16 април 2020 година  
Скопје

Претседател на Република  
Северна Македонија,  
Стево Пендаровски, с.р.

4. Според член 8 став 1 алинеи 1, 3, 4 и 11 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска и почитувањето на општо прифатените норми на

меѓународното право, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Во согласност со член 54 став 1 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Според член 87 став 1 од Уставот, претседателот на Републиката е одговорен за кршење на Уставот и законите во вршењето на своите права и должности.

Согласно со член 110 став 1 алинеја 6 од Уставот, Уставниот суд одлучува за одговорноста на претседателот на Републиката.

Според член 125 од Уставот:

„Вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии.

Постоењето на вонредна состојба на територијата на Република Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници.

Одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена.

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. “

Според член 126 став 1 од Уставот, при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила. Според ставот 2 на истиот член, овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Од анализата на наведените уставни одредби произлегува дека постои јасна уставна регулатива според која, под точно определени услови, Собранието или претседателот на Републиката може да прогласи вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија или нејзин дел, со важност од најмногу 30 дена.

Со иницијативата како спорно се поставува прашањето дали вонредна состојба, поради исти причини, може да се прогласи двапати по 30 дена, односно дали вонредната состојба прогласена поради исти причини може да трае 60 дена.

Според Судот, Уставот не ограничува, ниту тоа е можно, колку пати ќе биде прогласена вонредна состојба, доколку надлежните органи – Собранието или претседателот на Републиката, проценат дека се исполнети условите и потребата за нејзино прогласување. Единственото ограничување е дека одлуката за прогласување на вонредна состојба може да има важност од најмногу 30 дена. Тоа значи дека Уставот определува дека по истекот на тој рок, вонредната состојба престанува. Доколку условите за постоење на вонредна состојба и понатаму остануваат, што е уставен основ и услов, се носи нова одлука за прогласување на вонредна состојба. Тоа е гаранција дека не може автоматски да се продолжува вонредната состојба, туку има потреба од нова проценка дали постојат услови и потреба за постоење на вонредна состојба, и доколку се процени дека тоа е потребно и оправдано, се носи нова одлука со која се утврдува постоење на вонредна состојба за одреден период, кој повторно не може да изнесува повеќе од 30 дена. Ова затоа што вонредната состојба подразбира редуцирање на одредени слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, што мора да биде исклучок, поради што и нејзиното временско ограничување е нужно и подлежи на задолжително преиспитување.

Во конкретниот случај, претседателот на Републиката, врз основа на членовите 125 и 126 од Уставот на Република Северна Македонија, врз основа на образложениот предлог на Владата на Република Северна Македонија бр. 44-2329/1 од 18.03.2020 година до Собранието на Република Северна Македонија, во кој се утврдува постоење на пандемска епидемија прогласена од Светската здравствена организација за нов вид на вирус кој е про-

ширен на сите континенти и ја зафаќа територијата на Република Северна Македонија и известувањето од претседателот на Собранието на Република Северна Македонија бр. 09-1690/2 од 18.03.2020 година дека Собранието на Република Северна Македонија согласно со Одлуката за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 43/20, не може да свика седница на која ќе се разгледа предлогот поднесен од Владата на Република Северна Македонија, на 18 март 2020 година донесе Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 68/2020). Со Одлуката се утврдува постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците од ширењето на Коронавирусот COVID-19.

На 14 април 2020 година, претседателот на Републиката донесе нова Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 104/2020). Според оваа одлука, се утврдува постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците од ширењето на Коронавирусот COVID-19. Одлуката е донесена врз основа на членовите 125 и 126 од Уставот на Република Северна Македонија, како и врз основа на образложен предлог на Владата на Република Северна Македонија бр. 44-2329/2 од 14.4.2020 година, во кој се утврдува постоење на пандемска епидемија прогласена од Светската здравствена организација за нов вид на вирус кој е проширен на сите континенти и ја зафаќа територијата на Република Северна Македонија и известувањето од претседателот на Собранието на Република Северна Македонија бр. 09-1690/2 од 18.3.2020 година дека Собранието на Република Северна Македонија, согласно со Одлуката за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 43/20, не може да одржи седница.

Оттука, произлегува дека и при донесувањето на втората одлука за утврдување на вонредна состојба, исто како и при донесувањето на првата таква одлука, до претседателот на Републиката, од страна на Владата е доставен образложен предлог во

кој се утврдува постоење на епидемија со која е зафатена територијата на целата Република, од кои причини постои потреба од прогласување на вонредна состојба. По разгледување на оправданоста на предлогот, следува донесувањето на Одлуката. Имајќи го предвид наведеното, крајно неосновани се наводите во иницијативата дека претседателот самоволно и волунтаристички ја донел оваа одлука.

Во смисла на наведеното, произлегува дека наводите во иницијативата дека после 30-дневна вонредна состојба, можело да се продолжи само со кризна состојба, како пониско ниво на прогласена опасност по јавното здравје или како што се наведува во иницијативата: „можеше елегантно да се реши со прогласување на кризна состојба на територијата на целата Република или, пак, само на делови од неа“, се неосновани. Ниту вонредната, ниту кризната состојба не се прогласуваат по автоматизам, туку тоа е резултат на сеопфатна анализа и проценка на надлежните државни органи за тоа што е во најдобар јавен интерес во дадена ситуација.

Постои строга процедура и проценка за прогласување на вонредна состојба од страна на уставно определените органи, и во однос на условите за прогласување на вонредната состојба, и во однос на периодот за кој истата се прогласува, што е токму во насока на заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот кои во вонредна состојба се нужно редуцирани заради заштита на јавниот интерес, поради што вонредната состојба е временски ограничена и подложена на постојана преоценка и таквиот пристап е во согласност со меѓународното хуманитарно право.

Поради тоа, Судот оцени дека со донесувањето на втората одлука за прогласување на вонредна состојба на целата територија на Републиката за период од 30 дена, не се повредени уставните одредби на кои се повикува иницијативата.

5. Оттука, Судот оцени дека не се исполнети условите од членот 27 од Деловникот на Уставниот суд, за прифаќање на барањето во иницијативата, Судот да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија преземени врз основа на оспорената одлука.

6. Имајќи го предвид наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. (У.бр.55/2020 од 12.05.2020)

#### 46.

У.бр.13/2019, У.бр.31/2019, У.бр.38/2019 и  
У.бр.26/2020

- Одлука за спроведување на амандмани на Уставот

Одлуката за пристапување кон измена на Уставот на Република Македонија донесена на 11 јануари 2019 година само ја определува првата фаза од постапката за измена на Уставот – започнувањето на постапката за измена на Уставот по предлог, во конкретниот случај, од Владата на Република Македонија, но таа постапка продолжува со наредни три фази (нацрт, јавна расправа и одлука за измена) од кои зависи дали ќе се изврши измена на Уставот или не и, ако се изврши измена на Уставот, каква ќе биде содржината на уставната измена.

Од наведените причини, оспорената одлука е во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 11, членот 51, членот 52, членот 75, членот 118, членот 119, членот 131, членот 133 и членот 134 од Уставот на Република Македонија.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) и („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019), на седницата одржана на 9 декември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Одлуката за прогласување на Амандманите XXXIII до XXXVI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 6/2019).

2. Здружението „Светски Македонски Конгрес“ од Скопје, Петар Робевски од с.Србјани, Кичево, Васко Лазески и други и Солза Грчева од Скопје и други, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа иницијатива за оценување на уставноста на оспорениот акт од точката 1 од ова решение.

Иницијативите поднесени од страна на Здружението „Светски Македонски Конгрес“, Васко Лазески, Петар Робевски од с.Србјани-Кичево и други потпишани подносителите на иницијативата и иницијативата поднесена од Солза Грчева од Скопје и други потпишани подносителите на иницијативата, започнуваат со барање Уставниот суд согласно Деловникот на Уставниот суд, а според начелата на приоритет и итноост според член 50 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, да донесе решение за запирање од извршување на поединечни акти или дејствија што се преземаат врз основа на оспорената одлука заради тоа што постоел ризик од штетни последици од измената на Уставот по името на државата и идентитетот на нацијата и правата и слободите на граѓаните.

Во иницијативата поднесена од страна на Здружението „Светски Македонски Конгрес“ и од страна на Солза Грчева и други подносителите се наведува дека оспорената одлука не била во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 11, член 51, член 52, член 75, член 118, член 119, член 131, член 133 и член 134 од Уставот на Република Македонија. Во продолжение на иницијати-



вите се цитираат во целост содржините на наведените уставни одредби, како и содржината на оспорената одлука.

Врз основа на цитираните уставни одредби подносителите на иницијативите заклучуваат дека Одлуката за прогласување на амандманите од XXXIII до XXXVI на Уставот на Република Северна Македонија била во спротивност со член 8 став 1 алинеите 3 и 11 од Уставот бидејќи со истата се нарушувало владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните на Република Северна Македонија, како и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право.

Според наводите во иницијативите во Одлуката за прогласување на амандманите на XXXIII, XXXIV, XXXV и XXXVI на Уставот на Република Северна Македонија пишувало дека влегуваат во сила откако ќе влезе во сила меѓународен договор кој не е ратификуван во согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

Понатаму, во иницијативите се наведува дека со член 52 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија се предвидувало дека: „Законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила.“ Во согласност со член 52 став 3 од Уставот на Република Северна Македонија: „Законите влегуваат во сила најрано осмиот ден од денот на објавувањето, а по исклучок, што го утврдува Собранието, со денот на објавувањето.“

Одлуката за спроведување на амандманите од XXXIII до XXXVI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 6/2019) влегува во сила со влегувањето во сила на амандманите од XXXIII до XXXVI на Уставот на Република Македонија, а амандманите од XXXIII до XXXVI на Уставот на Република Македонија влегуваат во сила со влегувањето во сила на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните и со ратификацијата на Протоколот за пристапување на Македонија во НАТО од страна на Република Грција.

Според наводите во иницијативите Одлука за прогласување на Уставен закон за спроведување на амандмани на Уставот на

Република Македонија се објавува пред да влезе во сила, а влегува во сила со денот на нејзиното донесување, односно Уставниот закон за спроведување на амандманите на Уставот на Република Македонија влегуваат во сила со денот на нивното прогласување.

Во иницијативата е наведено дека тоа било случај со Одлуката за прогласување на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 52/1991). Потоа, така било и со Одлуката за прогласување на амандманите I и II на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 1/1992). Понатаму се наведува дека исто така било и со Одлуката за прогласување на Амандман III на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 31/1998). Потоа, така било и со Одлуката за прогласување на амандманите IV, V, VI, VI, I VII, IX, X, XI, XII, XII, XIV, XV, XV, I XVII и XVIII на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 91/2001).

Според наводите во иницијативата исто така било и со Одлуката за прогласување на Амандман XIX на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 84/2003). Потоа, така било и со Одлуката за прогласување на амандманите XX, XXI, XXI, XXIII, XXIV XXV, XXVI, XXVII, XXVI, XXIX и XXX на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 107/2005). Исто така било и со Одлуката за прогласување на Амандман XXXI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 3/2009) и со Одлуката за „Службен весник на Република Македонија“ број 49/2011).

Меѓутоа, според наводите во иницијативата Одлуката за прогласување на амандманите XXXIII до XXXVI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 6/2019), (предмет на оспорување со поднесените иницијативи) не влегувала во сила со нејзиното донесување, а амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV и XXXVI на Уставот на Република Македонија не влегувале во сила со денот на нивното прогласување, туку влегувале во сила во идно неопределено време: (1) Со влегувањето во сила на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на

важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните, и со (2) ратификацијата на Протоколот за пристапување на Македонија во НАТО од страна на Република Грција.

Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните, и ратификацијата на Протоколот за пристапување на Македонија во НАТО од страна на Република Грција стапуваат во сила откако ќе ги ратификува парламентот на странска држава - Република Грција, што било преседан во меѓународното право.

Понатаму, Собранието на седницата одржана на 11 јануари 2019 година ги донело амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV и XXXVI на Уставот на Република Македонија заради примена на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните, склучена на 17 јуни 2018 година меѓу министрите за надворешни работи на Република Македонија, Никола Димитров и на Република Грција, Никос Косиас, иако овој меѓународен договор не бил дел од внатрешниот правен поредок на државата, бидејќи не бил ратификуван во согласност со Уставот.

Имено, според подносителите на иницијативите овој меѓународен договор не бил склучен од претседателот на Републиката, туку од министерот за надворешни работи кој немал активна легитимација и надлежност, што било во спротивност со членот 118 и членот 119 од Уставот на Република Македонија; претседателот на Републиката не го потпишал указот за прогласување на Законот за ратификација на овој меѓународен договор, ниту при првото гласање во Собранието на 20 јуни 2018 година ниту при повторното гласање на 5 јули 2018 година; што било во спротивност со член 119 став 1 од Уставот на Република Македонија; законот за ратификација на овој меѓународен договор не бил објавен во Службен весник на Република Македонија и не бил во сила; што било во спротивност со членот 52 и со членот 75 од Уставот на Република Македонија, бидејќи указот за прогласување

на законите го потпишуваат претседателот на Републиката и претседателот на Собранието. Овој меѓународен договор бил ништовен, бидејќи бил во спротивност со Виенската конвенција за договорно право од 23 март 1969 година, односно бил во судир со императивната норма *ius cogens* на општото меѓународно право.

Според наводите во иницијативите, Одлуката за прогласување на амандманите од XXXIII до XXXVI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 6/2019) била во спротивност и со членот 133 и членот 134 од Уставот на Република Македонија, бидејќи истата требало да влезе во сила со денот на влегувањето во сила на амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV и XXXVI на Уставот на Република Македонија, а во текстот на уставниот закон пишувало дека тој влегува во сила со влегувањето во сила на уставните амандмани.

Имајќи го предвид сето горенаведено, од Уставниот суд на Република Македонија се бара да се поништи Одлуката за прогласување на амандманите од XXXIII до XXXVI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 6/2019), донесена од Собранието на Република Македонија на седницата одржана на 11 јануари 2019 година, бидејќи не била во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 11, членот 51, членот 52, член 75 ставови 1 и 2, членот 118, членот 119, членот 131 став 5, членот 133 и членот 134 од Уставот на Република Македонија, а до донесувањето на конечната одлука, на Уставниот суд му предлагаат да донесе решение за временна мерка со запирање од извршување на поединечните акти и дејствија преземени врз основа на оспорената одлука, поради ризик од штетни последици од измената на Уставот по името на државата и идентитетот на нацијата и правата и слободите на граѓаните.

Исто така, од Уставниот суд на Република Македонија бараат одржување на подготвителна и јавна седница по овие иницијативи.

Во иницијативата поднесена од страна на Васко Лазески, Петар Робевски и други потпишани подносителите се наведува дека се бара оценување на уставноста на оспорената одлука и нејзино поништување и укинување од причина што истата не била во согласност со член 1 став 1, член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, членот 110, член 112 став 2. Постапката за изменување на Уста-

вот била уредена со членот 131 од Уставот, организацијата на Собранието со членот 68 од Уставот и членот 193 од Деловникот на Собранието. Таква одлука била донесена на ден 19 октомври 2018 година заведена под број 08-6054/1 „Службен весник на Република Македонија 192/2018 година“ и во иницијативата се наведува дека Одлуката за пристапување кон измена на Уставот на Република Македонија донесена на 19 октомври 2018 година само ја определува првата фаза од постапката за измена на Уставот - започнувањето на постапката за измена на Уставот по предлог, во конкретниот случај, од Владата на Република Македонија, но таа постапка продолжува со наредни три фази (нацрт, јавна расправа и одлука за измена) од кои зависи дали ќе се изврши измена на Уставот или не и, ако се изврши измена на Уставот, каква ќе биде содржината на уставната измена.

3. Судот на седница утврди дека Собранието на Република Македонија врз основа на член 131 став 5 од Уставот на Република Македонија на седницата одржана на 11 јануари 2019 година, донесе

#### ОДЛУКА

#### ЗА ПРОГЛАСУВАЊЕ НА АМАНДМАНИТЕ XXXIII, XXXIV, XXXV И XXXVI НА УСТАВОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Се прогласуваат амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV и XXXVI на Уставот на Република Македонија, што Собранието на Република Македонија ги донесе на седницата одржана на 11 јануари 2019 година.

Амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV и XXXVI на Уставот на Република Македонија, се составен дел на Уставот на Република Македонија и влегуваат во сила со влегувањето во сила на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите Нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните и ратификацијата на Протоколот за пристапување во НАТО од Првата страна на Конечната спогодба.

#### СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Бр. 08-184/1  
11 јануари 2019 година  
Скопје

Претседател на Собранието  
на Република Македонија,  
м-р Талат Џафери, с.р.

АМАНДМАНИ  
XXXIII, XXXIV, XXXV И XXXVI НА УСТАВОТ НА РЕПУБЛИКА  
МАКЕДОНИЈА

Овие амандмани се составен дел на Уставот на Република Македонија и влегуваат во сила со влегувањето во сила на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите Нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните и ратификацијата на Протоколот за пристапување во НАТО од Првата страна на Конечната спогодба.

АМАНДМАН XXXIII

1. Во Уставот зборовите: „Република Македонија“ се заменуваат со зборовите: „Република Северна Македонија“, а зборот „Македонија“ се заменува со зборовите: „Северна Македонија“, освен во членот 36 од Уставот на Република Македонија.

АМАНДМАН XXXIV

1. Во Преамбулата на Уставот на Република Македонија се бришат зборовите: „како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се“, „одлуките на АСНОМ“ се заменуваат со зборовите: „правните одлуки кои се наведени во Прогласот од Првото заседание на АСНОМ до македонскиот народ за одржаното заседание на АСНОМ“, по зборот „година“ се додаваат зборовите: „на кои се изрази волјата за создавање на самостојна суверена држава и Охридскиот рамковен договор“, а се бришат зборовите: „одлучија да“.

2. Со овој амандман се вршат измени во Преамбулата - Амандман IV на Уставот на Република Македонија.

АМАНДМАН XXXV

Републиката го почитува суверенитетот, територијалниот интегритет и политичката независност на соседните држави.

Со овој амандман се дополнува членот 3 од Уставот на Република Македонија.

АМАНДМАН XXXVI

Републиката ги штити, гарантира и негува особеностите, историското и културното наследство на македонскиот народ. Републиката ги штити правата и интересите на своите државјани кои живеат или престојуваат во странство.

Републиката се грижи за дијаспората на македонскиот народ и за дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот

народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите и ги негува и унапредува врските со татковината.

Републиката притоа нема да се меша во суверените права на други држави и во нивните внатрешни работи.

Со овој амандман се заменува членот 49 и Амандман II на Уставот на Република Македонија.

Во воведот на оспорената одлука се неведува дека Одлуката се донесува врз основа на член 131 став 5 од Уставот на Република Македонија, на седницата на Собранието на Република Македонија одржана на 11 јануари 2019 година.

4. Согласно член 1 став 1 од Уставот на Република Македонија, Република Македонија е суверена, самостојна, демократска и социјална држава.

Според членот 2 од Уставот, во Република Македонија суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните. Граѓаните на Република Македонија власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување.

Согласно членот 8 став 1 алинеи 1, 3, 5 и 11 од Уставот на Република Македонија; владеењето на правото; поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска; политичкиот плурализам и слободните, непосредни и демократски избори и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Во член 50 став 3 од Уставот е утврдено дека граѓанинот има право да биде запознаен со човековите права и основни слободи и активно да придонесува, поединечно или заедно со други за нивно унапредување и заштита.

Според член 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно член 54 став 1 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Според член 110 алинеите 1 и 2 од Уставот, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Согласно член 118 од Уставот, меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон.

Според член 131 од Уставот, „Одлука за пристапување кон измена на Уставот донесува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници“ (став 1). „Нацртот за измената на Уставот го утврдува Собранието со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и го става на јавна дискусија“ (став 2). „Одлука за измена на Уставот донесува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници“ (став 3).

Со Амандман XVIII на Уставот, со кој се додава нов став 4 на член 131 од Уставот, утврдено е дека одлука за измена на Преамбулата, членовите за локалната самоуправа, членот 131, која било одредба што се однесува на правата на припадниците на заедницата, вклучувајќи ги особено членовите 7, 8, 9, 19, 48, 56, 69, 77, 78, 86, 104 и 109, како и одлука за додавање која било нова одредба која се однесува на предметот на тие одредби и членови, ќе биде потребно двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници во кои мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија.

Од наведените уставни одредби произлегува дека граѓаните на Република Македонија, од кои произлегува и на кои им припаѓа суверенитетот, согласно Уставот власта ја остваруваат на два начини и тоа посредно (преку своите демократски избрани претставници) и непосредно (по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување).

Посредниот начин на остварување на власта, го наоѓа својот целосен израз во поставената организација на државната власт со Уставот, според кој Собранието на Република Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката, како една од трите власти, согласно начелото на поделбата на државната власт на законодавна, извршна и



судска утврдено како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Определувајќи го Собранието на Република Македонија како претставнички орган на граѓаните на Република Македонија Уставот истовремено го утврдува и неговиот состав, надлежностите, организацијата и начинот на работа и одлучување, со тоа што некои од овие прашања препушта поконкретно да се уредат со закон и Деловникот.

Од наведените уставни одредби произлегува дека, Уставот од 1991 година, во неколку свои одредби ги постави темелите на неговиот концепт. Така, според член 2 став 1 и 2 од Уставот, граѓаните на Република Македонија од кои произлегува и на кои им припаѓа суверенитетот, власта ја остваруваат на два начина и тоа: посредно преку демократски избрани претставници по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување. Од тој аспект, логичен е заклучокот дека граѓанинот е носечки столб на државата. Неговата улога и функција, согласно уставот е да основа конкретни политички институции и државни органи кои ќе ги почитуваат темелните вредности на уставниот поредок како нивен дом и непосредно (по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување).

Во воведот на оспорената одлука се наведува дека истата се донесува „врз основа на член 131 став 5 од Уставот на Република Македонија врз основа на кој Собранието на Република Македонија ги прогласува Амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV И XXXVI на Уставот на Република Македонија“.

Во ставот 1 од Одлуката се определува дека „Се прогласуваат амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV и XXXVI на Уставот на Република Македонија, што Собранието на Република Македонија ги донесе на седницата одржана на 11 јануари 2019 година.“

“Според ставот 2 Амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV и XXXVI на Уставот на Република Македонија, се составен дел на Уставот на Република Македонија и влегуваат во сила со влегувањето во сила на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите Нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните и ратификацијата на Протоколот

за пристапување во НАТО од Првата страна на Конечната спогодба. “ Одлуката нема други одредби.

Во продолжение на оспорената одлука следи текстот на амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV и XXXVI на Уставот на Република Македонија, кои се составен дел на Уставот на Република Македонија.

Од изнесените уставни одредби Судот на седница утврди дека измената на Уставот на Република Македонија е во надлежност на Собранието на Република Македонија (член 68 став 1 алинеја 1). Постапката за измена на Уставот, пак, ги опфаќа следните фази: (1) предлог за пристапување кон измена на Уставот, кој може да го поднесат овластени предлагачи, меѓу кои е и Владата на Република Македонија (член 130), (2) одлука за пристапување кон измена на Уставот, која ја донесува Собранието на Република Македонија со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (член 131 став 1) и (3) (а) нацрт за измена на Уставот, кој го утврдува Собранието на Република Македонија со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и (б) јавна дискусија по нацртот на измената на Уставот (член 131 став 2), како и одлука за измена на Уставот, која ја донесува Собранието на Република Македонија со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (член 131 став 3).

Со Амандманот XVIII се додава нов став 4 на член 131 од Уставот кој гласи: „Одлука за измена на Преамбулата, членовите за локална самоуправа, членот 131, која било одредба што се однесува на правата на припадниците на заедниците, вклучувајќи ги особено членовите 7, 8, 9, 19, 48, 56, 69, 77,78,86,104 и 109, како и одлуката за додавање која било нова одредба која се однесува на предметот на тие одредби и тие членови, ќе биде потребно двотретинско мнозинство на гласови од вкупниот број на пратеници во кое мора да има мнозинство на гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија. Измената на Уставот ја прогласува Собранието (член 131 став 5).

Оттука, Судот смета дека Одлуката за пристапување кон измена на Уставот на Република Македонија донесена на 11 јануари 2019 година само ја определува првата фаза од постапката за измена на Уставот - започнувањето на постапката за изме-

на на Уставот по предлог, во конкретниот случај, од Владата на Република Македонија, но таа постапка продолжува со наредни три фази (нацрт, јавна расправа и одлука за измена) од кои зависи дали ќе се изврши измена на Уставот или не и, ако се изврши измена на Уставот, каква ќе биде содржината на уставната измена.

Од наведените причини, наводите во иницијативите дека оспорената одлука не била во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 11, членот 51, членот 52, членот 75, членот 118, членот 119, членот 131, членот 133 и членот 134 од Уставот на Република Македонија, според Судот се неосновани и поради тоа Судот не го постави прашањето за согласноста на истата со Уставот.

Во однос, пак, на аспектите покренати со наводите во иницијативите, а тие се: содржината на предлогот на Владата за пристапување кон измена на Уставот, содржината и правната положба на Договорот со Грција во правниот поредок на Република Македонија, резултатот од референдумот одржан на 8 септември 1991 година, резултатот од референдумот одржан на 30 септември 2018 година и друго, Судот смета дека тие аспекти не се содржина на оспорената одлука и имајќи ги предвид содржината од Одлуката и правниот основ за нејзиното донесување, како и значењето на тие одредби определени во членот 131 од Уставот, кое пак ја доведува до прашање практичната примена на Уставот, што не е во надлежност на Уставниот суд.

Со оглед на тоа дека Уставниот суд оцени дека не се основани наводите во иницијативите од изнесените причини, Судот смета дека не се исполнети условите за запирање од извршување на поединечните акти и дејствија преземени врз основа на оспорената одлука предвидени во членот 27 од Деловникот на Уставниот суд.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од Решението.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство на гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.13/2019, У.бр.31/2019, У.бр.38/2019 и У.бр.26/2020 од 09.12.2020)**

### **I.4.3. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА УРЕДБИ СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА<sup>7</sup>**

#### **47.**

##### **У.бр.46/2020**

##### **- Примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба**

**Со оспорената уредба се предвидуваат соодветни решенија во поглед на одредени одредби од Законот за буџетите со цел надминување на кризата предизвикана од пандемијата, а врз основа на одлуката за прогласување на вонредна состојба, при што Владата не ги надми-**

---

<sup>7</sup> Судот донесе вкупно 94 решенија за неповедување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на уредбите со законска сила донесени за време на вонредна состојба. При оценувањето на уставноста и законитоста на Уредбите со законска сила донесени за време на вонредна состојба, Судот го зазема следниов став: „Со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може да регулира поинаку одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила.

Првото е, уредбите 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот).

Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чие задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната на мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.“

**нува своите надлежности и не излегува надвор од своите уставни и законски овластувања, со што нема повреда на член 8 алинеи 3 и 4, член 51 став 1, член 68 став 1 алинеја 5, член 88 став 2 и член 126 став 1 од Уставот, како и на членот 35 од Законот за Владата на Република Македонија и член 33 став 7 од Законот за буџетите.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, членот 14 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 28 април 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020 од 26.03.2020 година).

2. Уставниот суд на Република Северна Македонија по сопствена иницијатива одлучи да ја оцени уставноста и законитоста на уредбата означена во точката 1 од ова решение, во однос на нејзината согласност со членот 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 51 став 1, член 68 став 1 алинеја 5, член 88 став 2 и член 126 став 1 од Уставот, како и со членот 35 од Законот за Владата на Република Македонија и член 33 став 7 од Законот за буџетите.

3. Судот на седницата утврди дека горенаведената уредба бр.44-2511/1 е донесена од Владата на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 25 март 2020 година врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/

2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010, 51/2011, 15/2013, 139/2014, 196/2015, 142/2016, 140/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/2019).

Во членот 1 од Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба е утврдено дека Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр.64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016) ќе се применува за време на траење на вонредната состојба доколку со оваа уредба со законска сила не е поинаку уредено (став 1). За фискалната стратегија за среднорочен период од три години, завршната сметка на Буџетот на Република Северна Македонија, прераспределбата во рамки на одобрените буџети на буџетските корисници и прераспределбите меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила (став 2).

Согласно членот 2, активностите за подготовка и донесувањето на фискалната стратегија за среднорочен период од три години и завршната сметка на Буџетот на Република Северна Македонија се одложуваат за време на траењето на вонредната состојба.

Буџетските корисници, можат со прераспределба да ги намалат одобрените средства со буџетот до 70% на ниво на ставка, во рамки на потпрограма и буџет (член 3).

Владата на Република Северна Македонија одлучува за прераспределбите меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите, на предлог на Министерството за финансии (член 4).

Според членот 5, оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Согласно член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот, владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а

сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Член 61 став 1 од Уставот предвидува дека Собранието на Република Северна Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката.

Надлежностите на Собранието на Република Северна Македонија се утврдени во член 68 став 1 од Уставот, каде меѓу другото, Собранието донесува закони и дава автентично толкување на законите (алинеја 2 од овој став) и донесува републички буџет и завршна сметка на буџетот (алинеја 4).

Согласно член 88 став 1 од Уставот, Владата на Република Северна Македонија е носител на извршната власт. Ставот 2 од овој член предвидува дека своите права и должности Владата ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите.

Организацијата и начинот на работата на Владата се уредува со закон (член 89 став 6 од Уставот), додека нејзините надлежности се утврдени во членот 91 од Уставот, при што согласно алинејата 2 на овој член, Владата предлага закони, републички буџет и други прописи што ги донесува Собранието.

Од наведените уставни одредби произлегува дека постои јасна поделба на власта меѓу законодавната власт (Собранието) и извршната власт (Владата).

Според член 108 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.

Со членот 125 став 1 од Уставот е уредено кога може да се прогласи вонредна состојба, односно се уредува дека вонредна состојба може да се прогласи и во случај кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии, при што според ставот 2 од овој член е уредено дека постоењето на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници. Според ставот 3, одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена. Согласно ставот 4, 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.

Понатаму, според член 126 став 1 од Уставот, при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила. Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието (став 2).

Од овие уставни одредби произлегува дека во случај на вонредна состојба кога не функционира Собранието на Република Северна Македонија, односно законодавната власт, времено и се дава одредена законодавна моќ на Владата додека трае вонредната состојба, при што истата се овластува да донесува уредби со законска сила. Тоа значи дека е ограничено времетраењето на ова овластување на Владата до завршувањето на воената или вонредната состојба, со што истовремено се определува временското правно дејство на овие правни акти, односно тие не смеат да важат или да произведуваат правно дејство по формалното завршување на воената или вонредната состојба.

Во таа смисла со членот 10 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010, 51/2011, 15/2013, 139/ 2014, 196/2015, 142/2016, 140/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/2019) се предвидува дека за време на воена или вонредна состојба, ако не постои можност за свикување на Собранието, Владата да донесува уредби со законска сила по прашањата од надлежност на Собранието.

Исто така, согласно членот 35 од овој закон, за извршување на законите, Владата донесува уредби со законска сила, уредби, одлуки, упатства, програми, решенија и заклучоци.

Со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието (член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија).

Понатаму, според членот 1 од Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр.64/2005, 4/2008, 103/



2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016), со овој закон се уредуваат постапката за изготвување, донесување, извршување на Буџетот на Република Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје (во натамошниот текст: општините) и известување за извршување на истите.

Согласно член 14 став 1 од овој закон, основа за подготвување на буџетите се стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, фискалната стратегија, предлогот на стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика, како и приоритетите на општините.

Министерството за финансии изготвува фискална стратегија за среднорочен период од три години со која ги предлага насоките и целите на фискалната политика и ги утврдува износите за главните категории на проценетите приходи и одобрените средства за тој период (член 16 став 1 од Законот за буџетите). Фискалната стратегија ја донесува Владата на Република Македонија најдоцна до 31 мај во тековната фискална година (став 2 од истиот член).

Министерот за финансии најдоцна до 31 мај до Владата на Република Македонија ја доставува завршната сметка на Буџетот на Република Македонија. Кон завршната сметка се доставува и извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на основниот буџет, заедно со коментарите на Министерството за финансии, како и завршните сметки на буџетите на општините (член 52 став 1 од Законот за буџетите). По утврдувањето на завршната сметка од страна на Владата на Република Македонија, истата се доставува за разгледување и донесување до Собранието на Република Македонија најдоцна до 30 јуни (став 2 од истиот член).

Стратешкиот план на буџетските корисници е уреден во членот 15-а (ставови 1-5).

Буџетските корисници изготвуваат тригодишен стратешки план во кој се содржани програми и активности за остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник за тој период (став 1).

Стратешките планови на буџетските корисници треба да содржат квантифицирани програми, активности, цели и приоритети на буџетските корисници за тригодишниот период кои не треба да ги надминуваат

максималните износи на одобрени средства за наредните три фискални години утврдени од Владата на Република Македонија согласно член 18 од овој закон (став 2).

Стратешките планови на буџетските корисници се составен дел од буџетското барање на буџетскиот корисник кое се доставува до Министерството за финансии на начин утврден во член 22 став (4) од овој закон (став 3).

Доколку буџетските корисници не ги изготват и достават стратешките планови согласно ставовите (2) и (3) на овој член ќе се смета дека не е комплетно буџетското барање на буџетскиот корисник и истото со укажувања ќе се врати на доработка на буџетскиот корисник во рок утврден од Министерството за финансии (став 4).

Ако буџетските корисници не постапат по укажувањата на Министерството за финансии од ставот (4) на овој член ќе се смета како воопшто да не доставиле буџетско барање и Министерството за финансии во нивно име изготвува предлог на буџет (став 5).

Согласно членот 33 од Законот за буџетите кој е насловен „Флексибилност на буџетите“ (ставови 1 - 7):

Министерството за финансии води евиденција на одобрените средства со Буџетот на Република Македонија и со буџетите на општините во трезорската главна книга (став 1).

Буџетските корисници, во тековната фискална година можат да вршат прераспределба во рамки на одобрените буџети. Прераспределбата за буџетските корисници од централната власт и за фондовите ја одобрува Министерството за финансии, а за општините ја одобрува Советот на општината (став 2).

Министерството за финансии по службена должност во текот на фискалната година врши прераспределба во рамки на буџетскиот корисник за обезбедување на потребни средства за спроведување на налози за извршување по основ на присилна наплата (став 3).

Прераспределбите кои се однесуваат на владините програми и потпрограми во рамки на одобрените буџети, во износ до 5 милиони денари ги одобрува Министерството за финансии, а над тој износ ги одобрува Владата на Република Македонија (став 4).

Одобрените средства со буџетот на ниво на ставка во рамки на потпрограма и буџет, не може да бидат намалени повеќе од 20 % со прераспределби во тековната фискална година со исклучок на прераспределбите од ставот (3) од овој член (став 5).

Одобрените средства за плати и надоместоци во рамки на буџет не може да се зголемат со прераспределби повеќе од 10% (став 6).

Собранието на Република Македонија одлучува за прераспределби помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите (став 7).

Согласно членот 51 од Уставот, законите како пониски правни акти мора да бидат во согласност со Уставот, додека другите прописи, мора да бидат во согласност со Уставот, но и со законите, како повисоки правни акти во однос на другите прописи, што е несомнено еден од елементите на владеењето на правото.

Исто така, со член 88 став 1 од Уставот се утврдува носителот на извршната власт - Владата, но истовремено во следниот став од овој член, согласно споменатите темелни вредности на уставниот поредок, се утврдени основот и границите во кои што како орган на државната власт може да ги врши своите должности - врз основа и во рамките на Уставот и законите.

Во конкретниот случај, неспорно е дека со прогласувањето на вонредната состојба од страна на претседателот на Републиката, Владата се стекнува со овластување да донесува уредби со законска сила согласно членовите 125 и 126 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 10 и член 36 став 1 од Законот за Владата. Во таа смисла е донесена и спорната Уредба со законска сила за примена на Законот за буџетите за време-траењето на вонредната состојба.

Имено, во услови кога во државата е прогласена вонредна состојба, Владата покрај нејзините основни надлежности со статус на извршна власт, сега има и дополнителен статус, а тоа е статус на законодавна власт, од причина што во моментот на прогласувањето на вонредната состојба во Република Северна Македонија не може да функционира законодавната власт, односно поради фактот што Собранието е распуштено.

Имајќи го предвид фактот што според Уставот во вонредна состојба и се дава дополнителна надлежност на Владата, односно времено Владата да ја извршува законодавната власт и во таа смисла да донесува и уредби со законска сила коишто треба да бидат во согласност со Уставот и со законите, Владата на Република Северна Македонија е надлежна со уредби со законска сила да одлучува и времено да ја одложи примената на одредени законски одредби, како што со означената уредба е постапено со одредени одредби од Законот за буџетите. Воедно, согласно горенаведеното уставно овластување Владата, во рамките на Уставот и законите, со уредбата пропишала наместо Собранието да одлучува за прераспределбите меѓу буџетските корисници на

централната власт и меѓу фондовите, на предлог на Министерството за финансии, да одлучува Владата.

Имајќи го предвид изнесеното, Уставниот суд оцени дека со наведената уредба се предвидуваат соодветни решенија во поглед на одредени одредби од Законот за буџетите со цел надминување на кризата предизвикана од пандемијата, а врз основа на одлуката за прогласување на вонредна состојба, при што Уставниот суд смета дека Владата не ги надминува своите надлежности и не излегува надвор од своите уставни и законски овластувања, со што нема повреда на соодветните уставни и законски одредби.

Според горенаведеното, Судот оцени дека во конкретниот случај не може да се постави прашањето за согласноста на означената уредба со член 8 алинеи 3 и 4 од Уставот, член 51 став 1, член 68 став 1 алинеја 5, член 88 став 2 и член 126 став 1 од Уставот, како и со членот 35 од Законот за Владата на Република Македонија и член 33 став 7 од Законот за буџетите.

5. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Владимир Стојаноски. **(У.бр.46/2020 од 28.04.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање за Решението У.бр.46/2020 од 28 април 2020 година, со кое Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба (“Службен весник на Република Северна Македонија” бр.79/2020 од 26.03.2020 година), писмено го образложувам следното

## ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд на 28.04.2020 година со Решението У.бр.46/2020 одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.79/2020 од 26.03.2020 година). Покрај фактот што гласав за наведеното Решение, сепак, не се согласувам со ставот на мнозинството судии наведено во истото, според кое:

„Од уставните одредби произлегува дека во случај на вонредна состојба кога не функционира Собранието на Република Северна Македонија, односно законодавната власт, времено и се дава одредена законодавна моќ на Владата додека трае вонредната состојба, при што истата се овластува да донесува уредби со законска сила. Тоа значи дека е ограничено времетраењето на ова овластување на Владата до завршувањето на воената или вонредната состојба, со што истовремено се определува временското правно дејство на овие правни акти, односно тие не смеат да важат или да произведуваат правно дејство по формалното завршување на воената или вонредната состојба”.

Моето мислење е спротивно од горе цитираното. Имено, неспорно е дека Владата донесува уредби со законска сила при постоење на вонредна состојба, дека овластувањето за истото има уставен основ, односно во формално-правна смисла предметната уредба со законска сила, не е спорна од аспект на нејзиниот доносител ниту од аспект на правниот основ за нејзино донесување. Суштината и специфичноста на уредбите со законска сила, нивниот материјален карактер, односно уставната поставеност, се сведува на неопходноста во услови на вонредна состојба да се овозможи функционирање на уставно-правниот поредок, од една страна, и ефикасно, флексибилно, пропорционално, разумно и добро балансирано, Владата да уредува и нормира мерки со кои ќе се отстранат причините коишто довеле до утврдување на постоење вонредната состојба, но и последиците од истата. Овластувањето за носење уредби со законска сила се ограничува со времетраењето на вонредната состојба, но Уставот едноставно воопшто не го уредува директно и експлицитно прашањето за опсегот на уредбите со законска сила, ниту пак, го уредува правното дејство на уредбите со законска сила по престанокот на вонредната состојба. Оттука, Уставот само го ограничува овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила и тоа вре-

менски “до завршувањето на вонредната состојба”, но и суштински во поглед на “уставните ограничувања” на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Во поглед на временското ограничување нема ништо спорно. Во поглед на уставните ограничувања на овластувањето на Владата, неспорен е фактот што дури и во вонредна или воена состојба неопходно е почитувањето на темелната вредност на уставниот поредок - владеење на правото, правната сигурност. Следно ограничување е, уредбите да уредуваат и нормираат неопходни мерки коишто се во функционална врска со директно (или индиректно) соочување и надминување на причините поради кои е утврдено постоењето на вонредната состојба, но и со 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, со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот. Секако самото овластување коешто го добива Владата упатува на неопходноста содржината, правното дејство и опсегот на уредбите со законска сила да бидат исклучиво во функционална врска со причинителот (поради кој е утврдено постоење вонредна состојба) и последиците коишто настанале.

До Одлуката на Уставниот суд У.бр.187/1998 година, донесена на 03.03.1999 година, законодавецот го уредил прашањето за потврда на уредбите со законска сила кои се носат во вонредна состојба од страна на Собранието во Законот за Владата во членот 13 на следниов начин “За време на воена или вонредна состојба, ако не постои можност за свикување на Собранието, Владата донесува уредби со законска сила по прашања од надлежност на Собранието, што му ги поднесува на Собранието на потврда штом тоа ќе биде во можност да се состане”. Но со наведеното Решение, во 1999 година, Уставниот суд го укинува членот 13 од Законот за влада во делот што гласи “што му ги поднесува на Собранието на потврда штом тоа ќе биде во можност да се состане” со образложение дека излегува надвор од обврските на Владата предвидени во членот 126 од Уставот.

Имајќи го ова предвид, прашањето за правното дејство на уредбите со законска сила, останува уставно правно неуредено прашање. Мој став и мое толкување е дека не е случајно што уставотворецот не го уредил односно не го дефинира експли-

цитно и прецизно опсегот и правното дејство на уредбите, оставајќи можност за толкување на уставните одредби кои ја уредуваат вонредната состојба, во нивната суштина и цел која треба да се постигне, бидејќи едноставно во реалноста не можат да се предвидат сите ситуации, како можни причинители поради кои е утврдено постоење вонредна состојба, ниту степенот, ниту времетраењето на опасноста, ниту пак последиците од истата. Мое мислење е дека е невозможно фактички, и секако е правно нелогично, а општествено неоправдано да се смета дека во поглед на опсегот, со уредбите со законска сила неопходно да се адресираат само причините поради кои и е утврдено постоење на вонредна состојба, а притоа да се игнорираат последиците коишто настанале како резултат на мерките кои се преземале, а нив ги има во сите општествени сфери и сектори, во економијата, образованието, здравствениот систем, финансискиот, земјоделскиот, транспортниот сектор итн. Во поглед на правното дејство по престанокот на вонредната состојба, исто така, правно нелогично и општествено неоправдано е да се смета дека правното дејство на уредбите со законска сила временски се определува и ограничува со времетраењето на вонредната состојба односно како што е погоре цитирано во предметното решение, поради што и не се согласувам со ставот на мнозинството судии.

Во овој контекст, мој став е дека дека ограничувањата на човековите права може да трае до завршувањето на вонредната состојба. Тоа императивно се однесува на уредбите со законска сила во кои се нормирани ограничувања на човековите слободи и права, но не и за оние во кои се нормирани мерки за ублажување на последиците (во смисла на економски, финансиски, социјални мерки итн.). Тоа значи дека, одредени мерки коишто се нормирани во уредби и коишто се директно или индиректно насочени кон последиците од вонредната состојба, нужно, неопходно и општествено оправдано можат да имаат правно дејство и по престанокот на вонредната состојба. За тоа не постои уставна забрана, препуштено е на толкување, а целта е да се отстранат, ублажат последиците кои неминовно се создаваат и имаат ефект и по престанокот на вонредната состојба. Идентичен пристап има и во Европската конвенција за човекови права каде е утврдено дека во случај на вонредна состојба може да се отстапи од правилата на Конвенцијата, дека отстапувањето мора да биде во согласност со причината поради која е утврдено постоење на вонредната

состојба, дека отстапувањата не смеат да излегуваат надвор од причината на вонредната состојба и да навлегуваат во другите правно уредени односи, и можат да траат само до завршувањето на вонредната состојба. Неспорен факт е дека Европската конвенција за човекови права ги регулира човековите права и евентуалното нивно ограничување за време на вонредна состојба. Значи, оваа одредба од Европската конвенција за човековите права се однесува исклучиво на уредби со законска сила во кои се нормираат ограничувања на човековите права. Но, исто така, неспорно е дека во вонредна состојба се носат не само уредби со кои се ограничуваат човекови права, туку и уредби со кои се уредуваат и нормираат мерки во насока на справување со последиците од вонредната состојба, како што веќе наведов.

Во овој контекст, исклучително значајна е уставно-судската контрола во однос на веќе споменатите ограничувања на овластувањата на Владата да носи уредби со законска сила. Уредбите со законска сила подлежат на уставно-судска контрола и во времетраење и по завршувањето на вонредната состојба. Што се однесува до прашањето, на законодавна контрола на уредбите со законска сила кои имаат правно дејство и по престанокот на вонредната состојба, мој став е дека Собранието како законодавец, има неспорна надлежност законски да ги регулира интервенциите во одредени закони како последица на дејството на уредбите со законска сила, во смисла да ги потврди со донесување соодветни закони или со законски измени и дополнувања, да ги модификува, или да ги отстрани од правниот промет.

Предметното Решение на кое се однесува ова издвоено мислење, од аспект на горе наведените ставови, има очигледна контрадикторност во поглед на одлуката да не поведе постапка за оценка на уставноста и образложението на истото кое оди во насока дека правното дејство на уредбите со законска сила престанува со престанокот на вонредната состојба.

Судија на Уставниот суд,  
д-р Дарко Костадиновски  
(У.бр.46/2020 од 28.04.2020)



## 48.

### У.бр.47/2020

- Примена на Законот за работни односи за време на вонредна состојба

Ограничувањата утврдени во предметната уредба имаат легитимна цел во однос на заштитата на правата на работниците имаат општествена оправданост и истите се пропорционални во смисла на што побрзо враќање во редовна состојба. Поради што во конкретниот случај, не може основано да се постави прашањето за согласноста на наведената уредба со законска сила донесена од страна на Владата со одредбите од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 14 став 1 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992 и “Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019), на седницата одржана на 28 април 2020 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, донесена од Владата на Република Северна Македонија, број 44-2736/1 од 2 април 2020 година, („Службен весник на Република Северна Македонија” број 90/2020).

2. Уставниот суд на Република Северна Македонија по сопствена иницијатива оформи предмет за оценување на уставноста на оспорениот акт од точката 1 од решението со одредби од Уставот.

3. Судот на седницата утврди дека Владата на Република Северна Македонија, за време на постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија, прогласена заради спречување на внесување, ширење и справување со Коронавирус COVID-19, донела Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба.

Уредбата со законска сила ја има следната содржина:

Врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19), Владата на Република Северна Македонија, на седницата, одржана на 2 април 2020 година донесе

#### УРЕДБА

#### СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ ЗА РАБОТНИТЕ ОДНОСИ ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА

##### Член 1

Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ бр.62/05, 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 50/10, 52/10, 124/10, 47/11, 11/12, 39/12, 13/13, 25/13, 170/13, 187/13, 113/14, 20/15, 33/15, 72/15, 129/15, 27/16, 120/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.110/19) ќе се применува за време на траење на вонредната состојба доколку со оваа уредба со законска сила не е поинаку уредено.

За продолжување на рокот за враќање на работникот на работа во случај кога работникот заради издржување на казна или изречена воспитна, или заштитна мерка, не може да ја врши работата за период пократок од шест месеца или заради отслужување воен рок или вршење на цивилна служба со надомест, притвор и во други случаи определени со закон, времено престанал да ја врши работата, утврден во член 45 став 3 од Законот за работните односи и на работник кој е упатен на работа во странство во рамките на меѓународнотехничка соработка, просветно-културна и научна соработка, во дипломатски и конзуларни претставништва, на стручно усовршување или образование со согласност и за потребите на работодавачот, како и на брачниот другар; на здравствените работници и здравствените соработници вработени во здравствени установи, упатени во хуманитарни или мировни операции во медицински тимови надвор од територијата на Република Северна Македонија и на воените обврзници од резервниот состав на Армијата на Република Северна Македонија - активен резервен персонал, анга-

жирани во единиците на Армијата на Република Северна Македонија заради учество во мировни операции надвор од територијата на Република Северна Македонија согласно со закон, а чие упатување, односно ангажирање бара привремено да престанат да работат кај работодавачот во траење до осум месеци, утврден во членот 152 ставови 1, 2 и 3 од Законот за работните односи на кои им мирува работниот однос, за време на траење на вонредната состојба се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила, за користење на годишниот одмор за 2020 и неискористениот дел од годишниот одмор за 2019 година на работникот, годишниот одмор кој што не бил искористен во тековната календарска година заради отсутност поради боледување или повреда, породилен одмор или одмор за нега и чување на дете и годишниот одмор на работник кој работи во странство, согласно член 141 ставови 2, 3, 4 и 5 од Законот за работните односи и за правото на платено отсуство од работа на работничка која користи отсуство за време на бременост, раѓање и родителство и посвојување на дете, согласно член 165 ставови (1) и (6) и надоместокот на плата на работникот кој користи отсуство поради бременост, раѓање и родителство согласно член 170 од Законот за работните односи, за време на траење на вонредната состојба, се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила.

#### Член 2

Роковите во кои согласно Законот за работните односи, во случај на мирување на правата и обврските од договорот за вработување и мирување на работен однос на работник упатен на работа во странство и на брачниот другар, работникот има право да се врати на работа, престануваат да течат за време на траење на вонредната состојба и се продолжуваат за 15 дена од денот на истекот на траењето на вонредната состојба.

#### Член 3

За работниците вработени во приватниот сектор опфатени од времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID-19, неискористениот дел од годишниот одмор, односно неискористениот годишен одмор од календарската 2019 година, да се искористи до 31 мај 2020 година, согласно потребите на работниот процес и одобрение на работодавачот. За работниците вработени во приватниот сектор опфатени од времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID-19, делот од годишниот одмор за 2020 година кој мора да се искористи во траење од две непрекинати работни недели, да го искористат до 30 јуни 2020 година, согласно потребите на работниот процес и одобрение на работодавачот.

#### Член 4

Отсуството од работа на работничка поради бременост, раѓање и родителство и посвојување, продолжува да тече и надоместокот на плата продолжува да се исплаќа до истекот на траењето на времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID-19.

#### Член 5

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр. 44-2736/1  
2април 2020година  
Скопје

Претседател на Владата  
на Република Северна Македонија,  
Оливер Спасовски, с.р.

4. Според член 8 став 1 алинеите 1,3 и 4 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и поделбата на државната власта на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со членот 9 од Уставот е определено дека граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно член 32 став 4 од Уставот, секој вработен има право на платен дневен, неделен и годишен одмор. Од овие права вработените не можат да се откажат.

Оттука, наведената уставна гаранција е операционализирана во Главата X „Паузи и одмори“, од Законот за работни односи („Службен весник на Република Македонија“ број 62/2005, 106/2008, 161/2008, 114/2009, 130/2009, 149/2009, 50/2010, 52/2010, 124/2010, 47/2011, 11/2012, 39/2012, 13/2013, 25/2013, 170/2013, 187/2013, 113/2014, 20/2015, 33/2015, 72/2015, 129/2015, 27/2016, 120/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 110/2019) се разработени случаите на дневен, неделен и годишен одмор, случаите на платен одмор заради лични и семејни околности (за склучување на брак, раѓање на дете и/или смрт на близок роднина) до седум работни дена, при што е оставено со колективен договор да се утврдат деновите на платен

одмор по овие основи, како и се утврдени случаите на неплатено отсуство од работа и други отсуства од работа (отсуство од работа поради празнување, поради неспособност за работа поради заболување или повреда, заради вршење на функции или обврски од посебни закони и сл). Во Законот се утврдени и случаите и основите за надомест на плата на работникот за целото време на отсуство во случаите и во траење определени со закон, како и во случаите кога работникот не работи од причини на страната на работодавачот.

Според членот 126 од Уставот, при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила. Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Во конкретниот случај, Владата на Република Северна Македонија, повикувајќи се на член 126 став 1 од Уставот, поточно на уставната определба дека таа при постоење на вонредна состојба донесува уредби со законска сила, притоа уредувајќи дека за продолжување на рокот за враќање на работникот на работа во случаите кога работникот заради издржување на казна или изречена воспитна, или заштитна мерка, не може да ја врши работата за период пократок од шест месеца или заради отслужување воен рок или вршење на цивилна служба со надомест, притвор и во други случаи определени со закон, времено престанал да ја врши работата, утврден во член 45 став 3 од Законот за работните односи и на работниците кои се упатени на работа во набројаните активности утврдени во членот 152 ставови 1, 2 и 3 од Законот за работните односи, на кои им мирува работниот однос, и за време на траење на вонредната состојба се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила, кои се однесуваат за користење на годишниот одмор за 2020 и неискористениот дел од годишниот одмор за 2019 година на работникот, годишниот одмор кој што не бил искористен во тековната календарска година заради отсутност поради боледување или повреда, породилен одмор или одмор за нега и чување на дете и годишниот одмор на работник кој работи во странство, согласно член 141 ставови 2, 3, 4 и 5 од Законот за работните односи и за правото на платено отсуство од работа на работничка која користи отсуство за време на бременост, раѓање и родителство и посвојување на дете, согласно член

165 ставови 1 и 6 и надоместокот на плата на работникот кој користи отсуство поради бременост, раѓање и родителство согласно членот 170 од Законот за работните односи, за време на траење на вонредната состојба, се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила.

Под вонредната состојба се подразбира состојба која се прогласува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии. Вонредната состојба е регулирана со членовите 54, 125, 126 и 128 од Уставот со кои е уредено кога се прогласува, кој субјект може да предложи, кој субјект може да ја прогласи, времетраење, кој врши контрола, кои права на граѓаните не можат да бидат ограничени и кои органи продолжуваат со својата работа во услови на вонредна состојба. Покрај уставното уредување на вонредната состојба, значајни се и меѓународно правните инструменти кои исто така ја уредуваат оваа материја, особено што меѓународното право има веќе искристализирано одредени општи принципи кои се однесуваат на ваквата состојба. Меѓународно правни инструменти кои исто така ја уредуваат оваа материја се (член 15 (1) од Европска конвенција за човекови права, член 4 (1) од Пактот за граѓански и политички права (1966, 1976), Европска повелба за социјални права (1961 и 1996, член 30) и општо прифатените принципи кои произлегуваат од нив: принципот на официјално прогласување на вонредната состојба; принципот на не дерогација на одредени т.н апсолутни права, кои не можат да бидат дерогирани ниту во вонредна ниту во воена состојба (што не значи дека останатите права се предмет на неограничена дерогација); принципот на стриктна неопходност, пропорционалност, добра балансираност на ограничувањата на човековите права и на мерките кои се преземаат со цел справување со вонредната закана; принципот на не дискриминација како фундаментален принцип на меѓународното право за правата на човекот; принципот на владеење на правото во вонредна состојба и на ефикасна правна заштита на човековите права во време на вонредна и воена состојба.

Судот на седница утврди дека Владата донесува уредби со законска сила при постоење на вонредна (и воена) состојба, дека овластувањето за истото има уставен основ, односно во формално правна смисла оспорениот акт не е спорен од аспект на нејзи-

ниот доносител ниту од аспект на правниот основ за нејзино донесување.

Уредбите со законска сила се специфични правни прописи, и токму нивната специфичност не ни овозможува ниту да се третираат како закони (поради фактот што не се донесуваат од Собранието како законодавен орган туку од Владата, основ за нивно носење е уставната одредба која уредува исто така една специфична состојба како што е вонредната состојба, правното дејство на овие прописи е со ограничен временски рок – за времетраење на вонредната состојба, имаат за цел ефикасност и флексибилност во соочувањето со причините кои довеле до прогласување на вонредната состојба но и со последиците од истата), но истовремено, во нивната материјална природа, не можеме истите да ги обсервираме и третираме како подзаконски акти.

Имајќи ја предвид целовитоста на уставните одредби кои ја уредуваат вонредната состојба, нејзината суштина и во тој контекст правната природа и правните карактеристики на уредбите со законска сила, нивната субстенцијалност од аспект на целта која треба да ја постигнат во околности на вонредна состојба, станува збор за специфичен правен пропис со привремена сила на закон. Тој пропис во своето ограничено времетраење ги има карактеристиките на закон, и во никој случај не би можел да биде третиран како подзаконски акт. Имајќи ја предвид нивната функционална намена, целта која тие во своето ограничено време траење (се додека не бидат потврдени од Собранието по престанокот на прогласената вонредна состојба, или додека не бидат укинати/ поништени од Уставниот суд како за време така и по престанокот на вонредната состојба), треба да ја постигнат, а таа е соочување со причините кои довеле до вонредност на состојбата но и последиците од истата, и враќање во редовниот уставно правен поредок, со уредбите со законска сила.

Оттука, Владата може да запре од извршување одреден закон за одредено време, може да одредува нови рокови, може да ги ограничува и менува постојните и да носи нови законски решенија. Но, ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите 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 вркање во редовна состојба (со што во сушина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чие задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Тоа значи дека во 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 на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

Имајќи го во предвид наведеното, Уставниот суд е надлежен да ја цени уставноста на уредбите со законска сила од аспект на членовите 125 и 126 од Уставот, во однос на тоа (дали пропорционално, разумно и добро балансирано уредува и нормира мерки, кои се во функционална врска и со кои непосредно или посредно ќе се отстранат причините кои довеле до прогласување на вонредната состојба како и последиците од истата, или излегува од оваа рамка), како и од аспект на членот 54 од Уставот, во смисла на тоа (дали има дискриминација по наведените основи во ставот 3 на овој член односно дали се повредува право кое не може да биде дерогирани ниту во вонредна ниту во воена состојба кои се утврдени во ставот 4 од истиот член).

5. Судот на седница оцени дека во конкретниот случај, имајќи ја предвид претходната анализа на вонредната состојба и на уредбите со законска сила, ограничувањето на правата од работен однос кое се прави со предметната Уредба со законска сила за примена на Законот за работни односи за време на вонредна состојба, не е во спротивност со уставните одредби низ чија призма Уставниот суд е надлежен да ја оценува уставноста на уредбите со законска сила (односно низ призма на членовите 54, 125 и 126 од Уставот). Оттука, неспорно е дека со предметната уредба, Владата во време на прогласена вонредна состојба, има право да интервенира во Законот за работните односи, неспорно е дека ограничувањето на слободите и правата е уставна материја и е можна во случаите утврдени со Уставот, како што



се случаите уредени во членовите 125, 126, 127 и 128 од Уставот и во тој контекст истите можат да бидат ограничени според одредбите на Уставот, односно според ставовите 3 и 4 од член 54 од Уставот и конечно, неспорно е дека ограничувањата кои се прават со предметната уредба имаат легитимна цел во однос на заштитата на правата на работниците имаат општествена оправданост и истите се пропорционални во смисла на што побрзо врќање во редовна состојба. Поради наведеното, Судот оцени дека во конкретниот случај, не може со основ да се постави прашањето за согласноста на наведената уредба со законска сила донесена од страна на Владата со одредбите од Уставот.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од Решението.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство на гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Владимир Стојаноски. (У.бр.47/2020 од 28.04.2020)

## 49.

### У.бр.48/2020

- Примена на Законот за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба

Со оспорената уредба, во која е уредено прашањето за користење на правото на годишен одмор од страна на вработените во јавниот сектор, како мерка која што има посреден ефект во справувањето со последиците од епидемијата, не се излегува надвор од уставното овластувањето на Владата во вонредна состојба согласно член 125 и член 126 од Уставот. Напротив, предметната уредба има легитимна цел и општествена оправданост, мерката е разумна и пропорционална во светло на целта која се сака

**да се постигне и не може да стане збор за дискриминација по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 14 став 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 28 април 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.95/2020 и 97/2020).

2. Уставниот суд на Република Северна Македонија по сопствена иницијатива оформи предмет за оценување на уставноста на актот означен во точката 1 од Решението.

3. Судот на седницата утврди дека Владата на Република Северна Македонија, за време на постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија, прогласена заради спречување на внесување, ширење и справување со коронавирус COVID-19, донела Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба.

Уредбата со законска сила ја има следната содржина:

Врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19), Владата на Република Северна Македонија, на седницата, одржана на 7 април 2020 година, донесе

## УРЕДБА СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА

### Член 1

Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 80/16, 127/16, 142/16, 2/17, 16/17, 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19, 275/19 и 14/20) ќе се применува за времетраење на вонредната состојба доколку со оваа уредба со законска сила не е поинаку определено.

За користење на правото на годишен одмор од страна на вработените во јавниот сектор, се применуваат одредбите на оваа уредба со законска сила.

### Член 2

Вработените во јавниот сектор кои се работно ангажирани за времетраење на мерките за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID – 19, неискористениот дел од годишниот одмор од календарската 2019 година може да го искористат до 31 мај 2020 година, согласно потребите на работниот процес и врз основа на одобрение на раководното лице на институцијата.

На вработените во јавниот сектор кои се ослободени од извршување на работа и работни задачи, согласно мерките за заштита од ширење и превенција од корона вирус COVID – 19, неискористениот дел од годишниот одмор од календарската 2019 година им се смета за искористен.

По исклучок, за вработените во Министерството за внатрешни работи, Министерството за здравство, Министерството за одбрана – Армијата на Република Северна Македонија, Министерството за здравство, јавните здравствени установи во Република Северна Македонија, царинските службеници, инспекциските служби, единиците за противпожарна територијална заштита, мали групни домови и домови за нега на стари лица, кои не се опфатени со мерките од ставовите 1 и 2 на овој член, неискористениот дел од годишниот одмор од календарската 2019 година и делот од годишниот одмор за 2020 година кој мора да се искористи во траење од две непрекинати работни недели, да го искористат до 31 декември 2020 година, согласно потребите на работниот процес и врз основа на одобрение на раководното лице во Министерството.

### Член 3

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр. 44-2876/1  
7 април 2020 година  
Скопје

Претседател на Владата  
Република Северна Македонија  
Оливер Спасовски, с.р

4. Според член 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот (став 1). Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот (став 2). Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3).

Согласно член 125 став 1 од Уставот вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии.

Според член 126 став 1 од Уставот при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила.

Меѓународната и регионалната правна рамка со која се уредуваат прашањата поврзани со вонредна состојба се содржани во членот 4 на) и членот 15 на Европската конвенција за човекови права. Во овие меѓународни инструменти утврдени се општо прифатени начела релевантни за вонредна состојба, кои државите треба да ги почитуваат; привременост: ова се однесува на вонредната природа на прогласувањето вонредна состојба; исклучителна закана: кризата мора да претставува стварна, моментална или најмалку непосредна опасност за заедницата; објавување: 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; соопштение: другите држави и соодветните тела кои што го набљудуваат меѓународниот договорот мора да се известат за преземените мерки; на пример, доколку државата сака да ги дерогира своите обврски според ЕКЧП или МПГПП тогаш таа мора да го информира генералниот секретар на Советот на Европа или генералниот секретар на ОН за своето дерогирање, мерките што ги презела и причините за тоа, како и за престанокот на дерогирањето; пропорционалност: мерките преземени да се спречи кризата мора да се пропор-

ционални на тежината на ситуацијата на опасност. Ова се однесува на областа на применувањето, нивната материјална содржина и нивното времетраење; законитост: човековите права и основните слободи за време на вонредна состојба мора да ги почитуваат ограничувањата пропишани во соодветните инструменти на меѓународното и националното право; вонредна состојба не значи привремено укинување на владеењето на правото, ниту пак ги овластува оние кои се на власт да не го почитуваат начелото на законитост, на кое се обврзани во секое време; права кои што не можат да бидат ограничени: ова се однесува на основните права за кои нема дерогирање дури и за време на вонредна состојба.

Во суштина вонредната состојба претставува состојба во која поради настанување на големи природни непогоди или епидемии, со цел справување со причините и/или последиците, се нарушува воспоставениот ред, и во такви околности мерките кои што се преземаат од владите во вонредна состојба мора да бидат пропорционални, дизајнирани и насочени кон справување со причинителот на состојбата и последиците од истата, да презема мерки кои што се 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 повратат уставниот поредок со кој човековите права повторно ќе можат целосно да бидат обезбедени. Вонредната состојба е уставна материја, и во време на вонредна состојба Владата мора да ги почитува темелните вредности на уставниот поредок особено владеењето на правото.

Согласно член 10 од Законот за Влада на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19) за време на воена или вонредна состојба, ако не постои можност за свикување на Собранието, Владата донесува уредби со законска сила по прашањата од надлежност на Собранието.

Според член 35 став 1 од Законот за Влада за извршување на законите Владата донесува уредби со законска сила, уредби, одлуки, упатства, програми, решенија и заклучоци.

Согласно член 36 став 1 од истиот закон се предвидува дека со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието.

Уредбите со законска сила се правни прописи *sui generis*, кои што имаат уникатни карактеристики и истите не можат да бидат опфатени целосно ниту во правните прописи со карактеристики на закон, но исто така не влегуваат ниту во правните прописи кои ги сместуваме во подзаконски акти. Ова од причини што, во формално-правна смисла, прво ги носи орган кој што во поделбата на власта припаѓа на извршната власт (Влада), второ, правен основ за нивно донесување пропишува Уставот единствено во ситуација на прогласена вонредна состојба. Нивната суштина, нивниот материјален карактер, се сведува на неопходноста во услови на вонредна состојба да се овозможи функционирање на уставно-правниот поредок, од една страна, и ефикасно, флексибилно, пропорционално, разумно и добро балансирано Владата да уредува и нормира мерки со кои ќе се отстранат причините кои довеле до прогласување на вонредната состојба но и последиците од истата. Сето ова има времен карактер, како што е овластувањето на Владата за носење уредби со законска сила кое се ограничува со времетраењето на вонредната состојба и истите подлежат на уставно судска контрола и во времетраење на вонредната состојба.

Согласно член 26 од Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 80/16, 127/16, 142/16, 2/17, 16/17, 11/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19, 275/19 и 14/20) имаат право на одмори и отсуства од работа согласно со посебните закони, општите прописи за работните односи и колективните договори.

Според член 141 став 3 од Законот за работни односи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2005; 106/2008; 161/2008; 114/2009; 130/2009; 149/2009; 50/2010; 52/2010; 124/2010; 47/2011; 11/2012; 39/2012; 13/2013; 25/2013; 170/2013;

187/2013; 113/2014; 20/2015; 33/2015; 72/2015; 129/2015 и 27/2016) работодавачот е должен на работникот да му обезбеди искористување на 12 работни дена годишен одмор до крајот на тековната календарска година, а остатокот до 30 јуни идната година.

Оспорената Уредба со законска сила за примена на Законот за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.95/2020 и 97/2020) уредува права за користење на неискористениот дел од годишниот одмор на различни групи на субјекти кои не се во иста фактичка состојба, имено од една страна се наоѓаат вработените во јавниот сектор кои се работно ангажирани за времетраење на мерките за заштита од ширење и превенција од коронавирус COVID – 19, при што неискористениот дел од годишниот одмор од календарската 2019 година може да го искористат до 31 мај 2020 година, согласно потребите на работниот процес и врз основа на одобрение на раководното лице на институцијата, од друга страна се наоѓаат ослободените од извршување на работа и работни задачи, согласно мерките за заштита од ширење и превенција од коронавирус COVID – 19, неискористениот дел од годишниот одмор од календарската 2019 година им се смета за искористен како и по исклучок, за вработените во Министерството за внатрешни работи, Министерството за здравство, Министерството за одбрана – Армијата на Република Северна Македонија, Министерството за здравство, јавните здравствени установи во Република Северна Македонија, царинските службеници, инспекциските служби, единиците за противпожарна територијална заштита, мали групни домови и домови за нега на стари лица, кои што не се опфатени со мерките од ставовите 1 и 2 на овој член, неискористениот дел од годишниот одмор од календарската 2019 година и делот од годишниот одмор за 2020 година кој што мора да се искористи во траење од две непрекинати работни недели, да го искористат до 31 декември 2020 година, согласно потребите на работниот процес и врз основа на одобрение на раководното лице во Министерството, при што одредбите од оваа уредба со законска сила се применуваат за времетраење на вонредната состојба.

5. Имајќи го во предвид наведеното, Уставниот суд е надлежен да ја цени уставноста на уредбата со законска сила од аспект на член 126 (дали пропорционално и разумно уредува и нормира

мерки со кои непосредно или посредно ќе се отстранат причините кои што довеле до прогласување на вонредната состојба како и последиците од истата, или го повредува членот 126 во неговата суштина), од аспект на член 54 (дали има дискриминација по наведените основи) дали се повредува право кое не може да биде дерогиранио ни во вонредна ни во воена состојба и меѓународно признатите права кои што не можат да бидат дерогирани.

Уредбата, како мерка која што има посреден ефект во справувањето со последиците од епидемијата, не излегува надвор од овластувањето кое согласно Уставот го има Владата во вонредна состојба согласно член 125 и член 126 од Уставот, мерката која е уредена со предметната уредба има легитимна цел и општествена оправданост, мерката е разумна и пропорционална во светло на целта која се сака да се постигне. Уредбата, не го повредува ниту членот 54 од Уставот. Ограничувањето на слободите и правата е уставна материја, Уставот во членот 54, јасно уредува дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот, дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот, при што, ограничувањето на правата од работниот однос со конкретната уредба, ги гледаме во тој аспект. Сите слободи и права освен оние кои не се изземени со членот 54, можат да бидат предмет на ограничување. Секако според меѓународните стандарди не може да стане збор за нелимитирано ограничување, кое што мора да има легитимна цел, оправданост и стриктност. Во конкретниот случај не може да стане збор за дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Владимир Стојаноски. **(У.бр.48/2020 од 28.04.2020)**



## 50.

### У.бр.65/2020

#### **- Забрана на одржување на јавни собири за време на вонредна состојба**

Владата има уставен основ за ограничување на правото на јавно собирање, коешто се состои во забрана на одржување на јавни собири согласно своите овластувања за време на вонредна состојба. Целта на оваа мерка е заштита на јавното здравје на граѓаните, чиишто уставно гарантирани права и слободи, согласно член 54 став 2 од Уставот, можат да се ограничат за време на воена или вонредна состојба, без притоа да се прави каква било дискриминација на граѓаните по било кој основ.

Уставот допушта привремено дерогирање, односно суспендирање на остварувањето на уставно загарантираните слободи и права на човекот и граѓанинот, но само во случај на вонредните околности што постојат за време на воена и вонредна состојба. Во таа смисла и во уставната одредба од член 21 став 2, се предвидува можност за време на воена и вонредна состојба привремено да се забрани одржување на мирно собирање и изразување на јавен протест, а тоа значи додека трае вонредната состојба.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 20 мај 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за јавните собири за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.71/2020 од 20.03.2020 година).

2. Тодор Петров, претседателот на Светскиот македонски конгрес, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на Уредбата означена во точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата, оспорената уредба не била во согласност со член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 11, членот 51, член 68 став 1 алинеи 1 и 2 и Амандманот XXIX, член 124 ставовите 2 и 3 и член 126 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија, при што истите и ги цитира.

Во наводите на иницијативата, се наведува дека во преамбулата на сите уредби со законска сила донесени од Владата за време на вонредна состојба поради пандемијата со коронавирусот од 18 март 2020 година, било наведено дека овие уредби Владата ги донела врз основа на член 126 став 1 од Уставот, според којшто „При постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила“. Но, Владата го немала во предвид ставот 2 од овој член според којшто „Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.“

Во иницијативата се наведува дека немало закон за вонредна состојба и не постоела одлука на Собранието за остварување на овластувањето: Владата да донесува уредби со законска сила додека трае вонредната состојба. Според подносителот, наместо претседателот на Собранието да го свикал, а Собранието да заседавало заради донесување на закон за вонредна состојба и да го утврди со одлука постоењето на вонредната состојба по предлог на Владата, претседателот на Собранието, надлежноста за донесување на Одлука за утврдување постоење на вонредна состојба со известување од 18 март 2020 година ја пренел на претседателот на Републиката со образложение дека Собранието е рас-

пуштено, а мандатот на пратениците престанал и не можело повторно да заседава.

Во согласност со член 125 став 4 од Уставот „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.“, а претседателот на Републиката со истото образложение дека претседателот на Собранието не го свикува Собранието, врз основа на писменото известување од 18 март 2020 година, а врз основа на образложениот предлог на Владата од 14.04.2020 до претседателот на Републиката на 16.04.2020 година повторно донел нова Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба на целата територија на Република Северна Македонија за период од 30 дена („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.104/2020).

Според наводите во иницијативата, уредбите на Владата со законска сила донесени за време на вонредна состојба не подлежат на потврдување од Собранието на Република Северна Македонија бидејќи биле со важност додека траела вонредната состојба, а на потврдување од Собранието поджелела само Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба што ја донесувало Собранието во согласност со член 125 став 4 од Уставот.

Уредбите на Владата со законска сила донесени за време на вонредната состојба завршувале со „Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“, пришто во ни една уредба не пишувало дека уредбата важела до крајот на вонредната состојба.

Понатаму, подносителот на иницијативата повикувајќи се на член 68 став 1 алинеја 2 наведува дека донесувањето на законите и изменувањето, дополнувањето или престанувањето на важноста на законите не е надлежност на Владата, туку само на Собранието дури и за време на вонредна состојба. Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила во согласност со член 126 став 2 од Уставот, не значело дека Владата го супституирала Собранието и дека Владата ја врши и законодавната власт и во овој контекст го цитира член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од

Уставот коишто се однесуваат на уставните начела на владеење на правото и на поделбата на власта.

Според подносителот на иницијативата сите уредби со законска сила донесени од Владата за време на вонредната состојба претставувале изменувања и дополнувања на законите што била надлежност на Собранието и биле донесени без постоење на закон за вонредна состојба и без одлука на Собранието во согласност со член 126 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија, со што Владата немала овластување да донесува уредби со законска сила со важност за времетраењето на вонредната состојба. Според него, голем дел од мерките за време на вонредната состојба, Владата можела да ги донесе со примена на Законот за управување со кризи и Законот за заштита од заразни болести.

Врз основа на горенаведеното, подносителот бара од Уставниот суд да ги поништи сите уредби со законска сила, меѓу кои и предметната уредба како несогласни со горенаведените уставни одредби, а до донесувањето на конечна одлука му предлага на Уставниот суд да донесе решение за запирање од извршување на актите и дејствијата што се преземаат врз основа на уредбите со законска сила донесени од Владата за време на вонредната состојба, поради штетни последици по владеење на правото, суспензија на внатрешниот правен поредок на државата и флагрантно кршење на правата и слободите на граѓаните.

3. Судот на седницата утврди дека горенаведената уредба бр.44-2394/1 е донесена од Владата на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 20 март 2020 година врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010, 51/2011, 15/2013, 139/2014, 196/2015, 142/2016, 140/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/2019).

Согласно членот 1 од Уредбата со законска сила за примена на Законот за јавните собири за време на вонредна состојба, Законот за јавните собири („Службен весник на Република Македонија“ бр.55/95, 19/06, 66/07 и 152/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 31/20), ќе се применува за време

на траење на вонредната состојба, доколку со оваа уредба со законска сила не е поинаку уредено (став 1). За одржувањето на јавните собири за време на траење на вонредна состојба се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила (став 2).

Согласно членот 2 се забранува одржување на јавни собири на територијата на Република Северна Македонија, за време на траење на вонредната состојба.

Според членот 3 оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Согласно член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 11 од Уставот, владеењето на правото, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Член 61 став 1 од Уставот предвидува дека Собранието на Република Северна Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката.

Надлежностите на Собранието на Република Северна Македонија се утврдени во членот 68 од Уставот, каде меѓу другото, согласно алинеја 2 на ставот 1 од овој член, Собранието донесува закони и дава автентично толкување на законите.

Согласно член 88 став 1 од Уставот, Владата на Република Северна Македонија е носител на извршната власт. Ставот 2 од овој член предвидува дека своите права и должности Владата ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите.

Според членот 108 од Уставот, Уставниот суд е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.

Меѓутоа, со член 125 став 1 од Уставот е уредено кога може да се утврди постоење на вонредна состојба, односно се уредува дека постоењето на вонредна состојба може да се утврди и во случај кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии,

пришто според ставот 2 од овој член е уредено дека постоењето на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници. Според ставот 3, одлуката со којашто се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена. Согласно ставот 4, 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.

Понатаму, според член 126 став 1 од Уставот, при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила. Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието (став 2).

Оттука, со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може да регулира поинаку одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но ваквите овластувања не се неограничени.

Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот).

Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чиешто задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната на мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување,

правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

Во моментот на донесувањето на оспорената уредба во Република Северна Македонија со одлука на претседателот на Републиката е утврдено постоење на вонредна состојба, поради прогласена пандемија, а воедно Собранието на Република Северна Македонија не функционира затоа што истото е распуштено и во моментот нема можност да се состане и да ги потврди уредбите со законска сила што ги носи Владата.

Во таа смисла со членот 10 од Законот за Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/ 2008, 82/2008, 10/2010, 51/2011, 15/2013, 139/2014, 196/2015, 142/ 2016, 140/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/2019) се предвидува дека за време на воена или вонредна состојба, ако не постои можност за свикување на Собранието, Владата да донесува уредби со законска сила по прашањата од надлежност на Собранието.

Исто така, согласно членот 35 од овој закон, за извршување на законите, Владата донесува уредби со законска сила, уредби, одлуки, упатства, програми, решенија и заклучоци.

Со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието (член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Северна Македонија).

Во смисла на горенаведените уставни и законски одредби од страна на Владата е донесена и оспорената уредба со којашто се забрануваат јавните собири само додека трае вонредната состојба.

Согласно член 21 став 1 од Уставот, граѓаните имаат право мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест без претходно пријавување и без посебна дозвола, а според ставот 2, користењето на ова право може да биде ограничено само во услови на воена и вонредна состојба.

Од оваа уставна одредба недвосмислено произлегува дека за време на вонредна или воена состојба може да биде ограниче-

но уставно гарантираното право на мирно собирање и изразување на јавен протест.

Согласно членот 1 на оспорената уредба, Законот за јавните собири ќе се применува за време на траење на вонредната состојба, доколку со оваа уредба со законска сила не е поинаку уредено. За одржувањето на јавните собири за време на траење на вонредна состојба се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила. Со членот 2 од уредбата, се забранува одржување на јавни собири на територијата на Република Северна Македонија, за времетраењето на вонредната состојба.

Оттука, произлегува дека забраната за одржување на јавни собири согласно оспорената уредба, важи само додека трае вонредната состојба, поради што Судот оцени дека не се основани наводите во иницијативата дека во ни една уредба не пишувало дека уредбата важела до крајот на вонредната состојба.

Од наведените уставни одредби и од содржината на оспорената уредба произлегува дека уредувањето во уредбата за забрана на одржување на јавни собири за времетраењето на вонредна состојба е во духот на уставната определба дека правото на јавен собир на граѓаните може да им се ограничи само во услови на воена или вонредна состојба.

Уставните одредби коишто се однесуваат на правото на граѓаните на мирно собирање и изразување на јавен протест, се операционализирани во Законот за јавните собири („Службен весник на Република Македонија“ бр.55/1995, 19/2006, 66/2007 и 152/1205 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.31/2020). Согласно членот 1, со овој закон се уредуваат начинот на остварување на правото на граѓаните на јавно собирање заради мирно изразување на мислење и јавен протест, како и случаите кога ќе се прекине одржувањето на јавен собир.

Исто така, согласно членот 6 од Законот, Министерството за внатрешни работи ќе го прекине одржувањето на јавен собир во случаите кога истиот е насочен кон: загрозување на животот, здравјето, безбедноста, личната сигурност и имотот на граѓаните.

Понатаму, според членот 21 од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права, се признава правото на мирно собирање. Меѓутоа и според овој меѓународен акт е предвидено дека вршењето на ова право може да биде предмет на ограничу-



вања, предвидени во согласност со Законот според потребите во едно демократско општество, односно во интерес на националната безбедност, јавната безбедност, јавниот ред или заради заштита на јавното здравје или на моралот или на правата и слободите на други лица.

Оттука произлегува дека и според меѓународните документи правото на мирно собирање може да биде ограничено, меѓу другото, и заради заштита на јавното здравје, како што во моментот е состојбата во Република Северна Македонија поради прогласената пандемија на светско ниво и утврдената вонредна состојба во Републиката.

Од причина што Уставот на Република Северна Македонија со член 21 став 2 според кој во случај на воена и вонредна состојба е можно да се ограничи остварувањето на правото на мирно собирање и изразување на јавен протест, Судот оцени дека Владата согласно своите овластувања додека трае вонредната состојба има уставен основ за ограничување на правото на јавно собирање, коешто се состои во забрана. Целта на оваа мерка е заштита на јавното здравје на граѓаните, чиишто уставно гарантирани права и слободи, согласно член 54 став 2 од Уставот, можат да се ограничат за време на воена или вонредна состојба, без притоа да се прави каква било дискриминација на граѓаните по било кој основ.

Меѓутоа, Уставот допушта привремено déroгирање, односно суспендирање на остварувањето на уставно загарантираните слободи и права на човекот и граѓанинот, но само во случај на вонредните околности што постојат за време на воена и вонредна состојба. Во таа смисла и во уставната одредба од член 21 став 2, се предвидува можност за време на воена и вонредна состојба привремено да се забрани одржување на мирно собирање и изразување на јавен протест, а тоа значи додека трае вонредната состојба.

Според Судот, употребениот правен израз во предметната уредба „се забранува“ е во целосна согласност со Уставот и одредбите на член 21 став 2 од истиот. Имено, кога надлежниот орган се определува за ограничување на правото на јавен собир, како право гарантирано со Устав, а тоа право за да се ограничи само во услови на воена или вонредна состојба, ограничувањето

треба да се изразува со конкретно дејствие, коешто може да биде сторување, несторување или давање. Во конкретниот случај дејствието е несторување односно забрана.

Забраната е операционализација на дејствието со кое се овозможува да се реализира и извршува ограничувањето на правото на јавен собир за време на вонредна состојба. Без да се конкретизира дејствието на ограничувањето на ова право, фактички ограничување нема, односно ограничување не постои. Тогаш и во таквите случаи, а имено, без конкретизација на дејствието за извршување и самата одредба од Уставот со која се предвидува дека може да се ограничи правото на јавен собир за време на вонредна состојба, е воопштена, неспроведлива и беспредметна.

Имајќи го предвид изнесеното, односно имајќи ги предвид уставните и законските овластувања на Владата за време на вонредна состојба да донесува уредби со законска сила и во таа смисла времено да ограничува одредени уставни и законски права за време на вонредната состојба, Судот оцени дека не може основано да се постави прашањето за согласноста на оспорената уредба со наведените уставни одредби. Ова и од причина што со одлука на претседателот е утврдено постоење на вонредна состојба, а Собранието е распуштено и во моментот не може да функционира, со што Владата не излегла надвор од рамките на своите уставни и законски овластувања, што и ги дава Уставот и законите за време на вонредна состојба и дека со оспорената уредба само времено се ограничува правото на јавни собири, односно само за времетраењето на вонредната состојба се забранува одржувањето на јавните собири.

Во врска со наводите од иницијативата со кои се бара до донесување на конечна одлука, Судот да донесе решение за запирање од извршување на поединечните акти или дејствија што се преземаат врз основа на оспорената уредба, поради штетни последици по владеење на правото и повредата на правата и слободите на граѓаните, имајќи во предвид дека не постојат основи за изразување на сомнение за уставноста на оспорената уредба, Судот оцени дека не се исполнети условите од членот 27 од Деловникот на Судот.

Според горенаведеното, Судот оцени дека во конкретниот случај не може да се постави прашањето за согласноста на озна-

чената уредба со уставните одредби на кои се повикува подносителот на иницијативата.

5. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.65/2020 од 20.05.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање против Решението У.бр.65/2020 од 20 мај 2020 година, со кое се одлучи да не се поведе постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за јавните собири за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Македонија“ бр.71/2020), го издвојувам и писмено го образложувам следното

## ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

### I.

Сметам дека во овој предмет постоеја причини за поведување постапка за оценување на уставноста на предметната уредба со законска сила бидејќи основано може да се постави прашањето за нејзината согласност со неколку уставни одредби за што подолу е дадено образложение.

### II.

Номотехничкиот пристап кој е применет во оваа уредба е погрешен и нема уставен основ. Имено, Владата нема надлежност со пропис да утврдува дали еден закон ќе се применува, без разлика дали се работи за вонредна состојба или кога таква состојба не е прогласена. Законодавецот е единствен кој може да одлучи кога еден закон влегува во сила (и врз основа на ова, ќе се

применува) или престанува да биде во сила и следствено, нема да се применува.

Понатаму, значењето на употребениот израз „доколку со оваа уредба со законска сила не е поинаку уредено“ во став 1 од член 1 од Уредбата, подразбира дека во другите нејзини одредби треба да е содржан поинаков начин на регулирање во однос на одредбите од Законот за јавните собири.

Меѓутоа, такви одредби во оваа уредба не постојат. Уште повеќе, не само што доносителот на овој акт не останал доследен на она што го прокламирал во посочениот дел од став 1 од член 1 од Уредбата за поинакво уредување во однос на Законот за јавните собири, туку сосем спротивно на ова (и на насловот на овој пропис) во следниот став го суспендира целиот Закон, на начин што предвидува дека за одржување на јавните собири за време на траење на вонредна состојба, ќе се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила.

По однос на последното, повторно во Уредбата не се содржани други одредби кои би се однесувале на одржувањето на јавните собири за време на вонредната состојба. Последица на ова е тоа што Законот за јавните собири кој детално нормира како се остварува правото на јавни собири, се суспендира со пропис кој од друга страна, воопшто не го разработува остварувањето на ова право, иако во истиот тој пропис стои дека тоа право ќе се остварува на начин што ќе се предвиди во самиот пропис.

Сепак, сето претходно кажано е второстепено во однос на она што друго предвидува оваа уредба со законска сила.

Имено, со член 2 од Уредбата, се забранува одржувањето на јавни собири на територијата на Република Северна Македонија, за време на траење на вонредната состојба. Притоа, пред детално да се анализира оваа норма, мора да се направи резиме на она што се регулира со предметната уредба.

Најпрвин, согласно насловот на овој пропис и делот од член 1 став 1 од истиот, произлегува дека Законот за јавните собири се применува за време на вонредната состојба. Потоа, во другиот дел од овој став, се предвидува исклучок од ова (доколку со оваа уредба со законска сила не е поинаку уредено), без притоа да се нормираат исклучоците. Потоа, се предвидува дека за одржувањето на јавните собири за време на траење на вонредна состојба

се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила, што во основа значи дека нема да се применува Законот кој го уредува ова прашање. Но и покрај тоа што доносителот на овој акт самиот презел овластување да го пропише начинот на остварување на правото, тоа не е сторено, туку напротив, самото право е забрането.

Произлегува дека во суштина ова не е уредба со законска сила за примена на Законот за јавните собири за време на вонредна состојба со исклучоци предвидени со неа или за одржувањето на јавни собири за време на вонредната состојба, туку за нивна забрана за време на вонредната состојба.

### III.

Пред да се анализира дали ваквата забрана е во согласност со уставните одредби, мора првин да се даде приказ за начинот на кој се остварува правото на граѓаните мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест од член 21 став 1 од Уставот и неговата суштина и значење за општеството.

Уставниот суд, во својата Одлука У.бр.31/2006 од 17.11.2006 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.119/2006)<sup>8</sup>, утврдил дека ова право е операционализирано со Законот за јавните собири, па подолу во образложението наведува: „Уставниот суд, при уставно-судската анализа на оспорените одредби од Законот за јавните собири, поаѓа од фундаменталниот карактер на правото, односно слободата на мирното собирање како едно од основните права во едно слободно и демократско општество. Правото на граѓанинот да се собира со други без попречување и без посебна дозвола претставува симбол за слободата, независноста и зрелоста на граѓанинот во едно општество кое е директен израз на човековата личност и едно од највисоко вреднуваните човекови права. Со оглед на тоа што слободата на собирањето претставува еден вид колективно изразување на мислењата и убедувањата, остварувањето на ова право овозможува постојана дебата и судир на мислења како витален елемент на демократскиот државен поредок. Применето на политичките

---

<sup>8</sup> Со која го укинал член 1-а во делот: „и притоа нема да се ограничува правото на граѓаните кои не учествуваат во јавниот собир на слободно движење и другите права утврдени со Уставот на Република Македонија“, од Законот за јавните собири („Службен весник на Република Македонија бр. 55/1995 и 19/2006).

настани и процеси, ова право е израз на суверенитетот на граѓаните, односно демократското право на граѓаните да учествуваат во политичкиот процес што не се исцрпува само со гласање на изборите, туку и со влијанието на граѓаните врз формирањето на политичкото мислење како еден континуиран процес, кој во едно демократско општество треба да се остварува слободно, отворено и во принцип без интервенција на државата. Собирите на граѓаните претставуваат суштински елемент на демократската отвореност, тие даваат можност за остварување на јавно влијание врз политичките процеси и донесувањето одлуки за прашања од јавен интерес, за развој на плуралистички иницијативи и алтернативи, па дури и на јавна критика и протест и како такви содржат елементи на директна демократија.“

Имајќи го предвид значењето на ова право, Уставот, во став 2 од член 21 предвидува дека неговото користење може да биде ограничено само во услови на воена и вонредна состојба. Ова е јасна уставна норма од која недвосмислено произлегува дека: ограничувањето (што не е исто со забрана) на ова право за време на воена или вонредна не е задолжително, туку е можност. Меѓутоа со оваа уредба со законска сила, ова право не се ограничува, туку се забранува што е во спротивност со цитираната одредба од Уставот, но и на член 54 ставови 1 и 2 од Уставот. Спротивна е и на темелната вредност на уставниот поредок - основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот од член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот, бидејќи ниту една уставна слобода или право не може да бидат забранети со акт кој е понизок од Уставот. Или накратко, некои уставни слободи и права согласно Уставот, можат да бидат ограничени, но ниту едно од нив не смее да биде забрането!

Оваа забрана може да се брани со аргументот дека има легитимна цел и е неопходна - да спречи ширење на корона-вирусот преку забранување на собирање на поголеми групи луѓе на еден простор. Но, исполнувањето на секоја легитимна цел и одговорот на неопходните потреби мора да биде во согласност со Уставот кој важи и за време на вонредна состојба, што не е случај со оваа уредба.

Понатаму, прашањето за пропорционалноста на забраната на јавните собири не може да се постави од причина што во

целост е забрането едно право, а не е ограничено. Доносителот на оваа уредба со законска сила можел да предвиди пропорционални ограничувања на јавните собири (за што неспорно има уставно овластување) до таа мерка што ќе одговара на спречувањето на можноста за ширење на коронавирусот, а од друга страна, граѓаните ќе имаат можност јавно да се собираат и да го остваруваат ова свое уставно правно, макар и во ограничен обем. На пример, може да пропише задолжително носење маски и ракавици на јавниот собир; држење на одредено растојание; јавните собири да се одржуваат само на отворено и во одреден период; да се ограничи бројот на присутни и слично.

#### IV.

Покрај претходно наведеното, сметам дека мнозинството при одлучувањето требаше да ја има во предвид и соодветната пракса на Европскиот суд за човекови права во однос на членот 11 од Европската конвенција кое се однесува на правото на собирање и здружување.

Според Европскиот суд, целта на правото на собирање е да се изрази мислење, барање или порака преку што организаторите и учесниците на собирот го остваруваат правото од член 10 од Конвенцијата кој се однесува на слободата на изразување. Во таа смисла, во пресудата Олингер против Австрија, Европскиот суд заведе став дека дека слободата на собирање ужива заштита слична на слободата на изразување.

Исто така, собирот треба да биде мирен, без други формални ограничувања. Со други зборови, собирите и демонстрациите со мирни намери и ставови, според Европскиот суд треба да се толерираат, дури и ако се нелегални. Покрај ова, Судот има став дека ограничувањата на слободата на собирање треба да бидат легални, односно интервенциите треба да бидат предвидени со закон, а регулативата треба да биде разбирливо напишана и да дава можност за соодветно прилагодување на идните активности.

Според вториот став од член 11 на Европската конвенција, правото на собирање може да биде предмет на ограничувања (но, не и забрането во целост м.з.) само со законски мерки што во едно демократско општество се неопходни за националната безбедност, јавната безбедност, заштитата на редот и спречувањето

на злосторства, заштитата на здравјето или моралот или заштитата на правата и слободите на други.

Во повеќе пресуди на Европскиот суд се поставува прашањето дали ограничувањето на слободата навистина соодветствува на итната социјална потреба и дали ограничувањето е пропорционално со целта што треба да се постигне. Во контролата на оваа пропорционалност, Судот воспостави рамнотежа помеѓу правото на демонстрантите да ги искажат своите мислења преку собири и демонстрации и легитимните цели наведени во вториот став од член 11 од Конвенцијата. Според општата јурисдикција на Судот, сите видови на собири и демонстрации што се одржуваат на јавни места влијаат врз секојдневниот живот на овој или друг начин, како на пример, градскиот сообраќај кој не може да функционира нормално. Ова се природни последици од остварувањето на правото за одржување собири и властите треба да покажат вистинска толеранција во вакви ситуации и да не навлегуваат во суштината на ова право.

Претседател на Уставниот суд,  
Сали Мурати

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992, по моето гласање против Решението У.бр.65/2020 од 20 мај 2020 година, го издвојувам и писмено го образложувам следното

#### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. Не се согласувам со Решението на Уставниот суд со кое се одлучи да не се поведе постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за јавните собири за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.71/2020).

2. За мене не е спорно дека Владата при постоење на вонредна состојба е овластена во согласност со Уставот и со закон, да донесе уредба со законска сила со која ќе го ограничи правото



на граѓаните мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест со цел спречување на ширење на коронавирусот.

3. Сметам дека мнозинството судии при разгледувањето и одлучувањето по иницијативата ги имаа предвид само наводите на подносителот на иницијативата, Светскиот македонски конгрес застапуван од Тодор Петров.

4. Моето мислење е дека Судот не е врзан само за наводите на иницијативата, туку требаше самостојно да ги земе предвид и уставните одредби и меѓународните документи, а особено:

Член 8 став 1 алинеи 1 и 3 од Уставот, според кои основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Член 9 од Уставот, според кој граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Член 16 став 1 од Уставот, според кој се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, а со став 2 од истиот член, меѓу другото, се гарантира слободата на говорот и јавниот настап.

Член 21 став 1 од Уставот, според кој граѓаните имаат право мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест без претходно пријавување и без посебна дозвола. Според ставот 2 на овој член, користењето на ова право може да биде ограничено само во услови на воена и вонредна состојба.

Член 51 став 1 од Уставот, според кој во Република Македонија законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Член 54 од Уставот, според кој слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот. Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот. Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на

пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Член 20 од Унивезалната декларација за човековите права, во кој е определено дека секој има право на слобода на мирни собири и здружување.

Член 21 од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права, со кој се признава правото на мирно собирање. Вршењето на ова право може само да биде предмет на ограничувања, предвидени во согласност со законот, а кои се потребни во едно демократско општество во интерес на националната безбедност, на јавната безбедност, на јавниот ред или заради заштита на јавното здравје или на моралот или на правата и слободите на други лица.

Член 5 став 1, точка г) под 9 од Меѓународната конвенција за укинување на сите форми на расна дискриминација, според кој државите членки се обврзуваат, меѓу другото, да му гарантираат на секој право на еднаквост пред законот без разлика на расата, бојата или националното или етничкото потекло, особено во поглед на уживањето на другите граѓански права, меѓу кои и правото на слобода на мирен собир и здружување.

Член 11 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, според кој секој има право на слободно, мирно собирање и на здружување со други, вклучувајќи го и правото да основа и да стане член на синдикат за да ги заштити своите интереси. Според став 2, остварувањето на овие права може да се ограничи само со закон и само доколку тоа е неопходно во едно демократско општество, во интерес на националната безбедност или јавната сигурност, за спречување на неред или кривично дело, за заштита на здравјето и моралот или за заштита на правата и слободите на другите. Овој член не го спречува поставувањето на законски ограничувања за припадниците на вооружените сили, полицијата или државната администрација.

Понатаму, уставните одредби кои се однесуваат на правото на граѓаните на мирно собирање и изразување на јавен протест, се операционализирани во Законот за јавните собири („Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/1995, 19/2006, 66/2007, 152/2015 и 31/2020).

Согласно член 1 од Законот, со овој закон се уредуваат начинот на остварување на правото на граѓаните на јавно собирање заради мирно изразување на мислење и јавен протест, како и случаите кога ќе се прекине одржувањето на јавен собир.

Според член 4 став 1 од Законот, заради заштита на правата на граѓаните, нормалното одвивање на сообраќајот, снабдувањето на населението со лекови, храна, гориво и слични неопходни потреби, како и заради почитување на обврските од меѓународни договори, организаторот на јавниот собир е должен да го обезбеди одржувањето на редот на јавниот собир и да организира редарска служба. Ставот 2 од истиот член, превидува дека доколку организаторот побара, а Министерството за внатрешни работи определи обезбедувањето на одржувањето на редот на јавниот собир да го врши полицијата, трошоците за тоа обезбедување ги поднесува организаторот. Во ставот 3 на овој член од Законот, предвидена е обрска за организаторот да го прекине одржувањето на јавниот собир, ако дојде до загрозување на животот и здравјето, безбедноста и личната сигурност на луѓето и имотот и да го извести веднаш Министерството за внатрешни работи за тоа.

Членот 5 од Законот, им забранува на лицата кои присуствуваат на јавниот собир да носат оружје и општо опасно оружје, како и алкохолни пијалоци и опојни дроги.

Во членот 6 од Законот, предвидени се случаите кога Министерството за внатрешни работи го прекинува одржувањето на јавен собир (во случаите кога истиот е насочен кон загрозување на животот, здравјето, безбедноста, личната сигурност и имотот на граѓаните; вршење или поттикнување на вршење кривични дела утврдени со закон и загрозување на животната средина). Според ставот 2 на овој член од Законот, Министерството за внатрешни работи ќе го прекине одржувањето на јавниот собир во случај кога неговото одржување е во спротивност со меѓуна-

родните договори со кои е предвидена обврска за непречено одвивање на сообраќајот.

5. Од анализата на оспорената уредба со законска сила која содржи само три члена произлегува дека од насловот и членот 1 ставови 1 и 2, во суштина не се уредува примената на Законот за јавните собири односно за одржување на јавни собири за време на траење на вонредна состојба, не се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила, туку напротив со членот 2 потполно се забранува одржување јавни собири на цела територија на Република Северна Македонија за време на траење на вонредната состојба, што според мене е спротивно на членот 21 став 2 од Уставот кој предвидува само можност за ограничување на јавни собири, а не и нивна забрана.

Имено, уставотворецот прави јасна дистинкција помеѓу поимите „забрана“ и „ограничување“. Така на пример, во член 11 став 2 од Уставот е предвидено дека „се забранува секој облик на мачење, нечовечко или понижувачко однесување и казнување“, а во ставот 3 од истиот член стои дека „се забранува присилна работа“; во ставот 7 од член 16 од Уставот е утврдено дека „цензурата е забраната“; во ставот 4 на член 20 од Уставот е уредено дека „забранети се воени или полувоени здруженија што не им припаѓаат на вооружените сили на Република Македонија“; во ставот 2 на член 95 е уредено дека „се забранува политичко организирање и дејствување во органите на државната управа“ итн.

Понатаму, ограничувањето на одржување на јавни собири има легитимна оправданост за справување со ширењето на корона вирусот COVID 19. Меѓутоа, од начинот на кој е формулирана оспорената уредба, односно членот 2, јасно се гледа дека таа е преопшта, без квалитетни критериуми за неопходноста на ограничување на мирните собири.

Исто така, сметам дека целосната забрана на одржување на мирни собири не е пропорционална и не е во духот на едно демократско општество од причини што Владата можела да утврди пропорционално ограничување на мирните собири и јавните протести заради спречување на ширење на корона вирусот и од друга страна заради остварување на уставното право на граѓаните на мирни собири на кои ќе можат јавно да изразат колективно мислење и јавен протест ограничен во определено време

на отворен простор со задолжително носење заштитна маска, социјална дистанца со ограничен број граѓани и слично.

Според моето мислење, ова е единствениот уставно прифатлив начин преку пропис со понизок ранг од Уставот да се операционализира можноста за ограничување на користењето на ова уставно право во услови на вонредна состојба, а не преку забрана и целосно суспендирање без уставен основ на можноста граѓаните мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест. Истовремено ова е и индиректна забрана и оневозможување на користењето на други уставни слободи кои се изразуваат преку ова право, како што се на пример, слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата кои исто така се белези на едно демократско општество и согласно член 54 од Уставот, не можат да бидат ограничени за време на воена и вонредна состојба.

Од друга страна, мислам дека е погрешно толкувањето на мнозинството судии дека поимот „забрана“ кој е употребен во оспорената уредба со законска сила бил во насока на операционализација на можноста за ограничување на правото на јавен собир од член 21 став 2 од Уставот. Напротив, Уставот прави разлика помеѓу поимите „забрана“ и „ограничување“ кои не се синоними, односно немаат исто значење. Исто така, забранувањето погрешно се поистоветува како конкретно дејствие (несторување) преку кое се изразуvalo уставното ограничување. Во конкретниот случај, преку забраната за одржување на јавни собири спротивно на член 54 став 4 од Уставот во оспорената Уредба со законска сила се утврдува правило кое значи дека граѓаните немаат право воопшто да користат едно уставно право.

6. Врз основа на изнесеното, на мислење сум дека оспорената уредба со законска сила не е во согласност со наведените уставни одредби, како и со Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи.

Судија на Уставниот суд,  
Јован Јосифовски  
(У.бр.65/2020 од 20.05.2020)

## 51.

### У.бр.73/2020

#### **- Посебни задачи на Армијата за време на вонредна состојба**

Пропишувањето во уредбата дека за време на траењето на вонредната состојба за Армијата се определени посебни задачи за поддршка на полициските сили на Министерството за внатрешни работи и за поддршка на единиците на локалната самоуправа, органите на државната управа или на други државни институции на Република Северна Македонија за времетраењето на вонредната состојба, заради спречување на внесување, ширење и справување со коронавирусот, има свое уставно оправдување ако се земе предвид настанатата ситуација којашто, меѓу другото, бара обезбедување и надзор на граничната линија на државната граница, контрола на влез и излез на патните правци кои водат кон населените места, физичко обезбедување на витални објекти коишто се обезбедувани од Министерството за внатрешни работи и слично, што во крајна линија е насочено кон заштита на територијалниот интегритет на Република Северна Македонија, согласно членот 122 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 27.05.2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за утврдување на задачи на Армијата на Република Северна Македонија за време на траењето на вонредната состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.72/2020 од 21.03.2020 година).

2. Светскиот македонски конгрес, преку претседателот Тодор Петров од Скопје до Уставниот суд поднесе иницијатива за оценување на уставноста на актот означен во точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата, оспорената уредба со законска сила не била во согласност со член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 11, членот 51, член 68 став 1 алинеи 1 и 2 и Амандманот XXIX, член 125 ставови 2 и 3 и член 126 став 2 од Уставот.

3. Судот на седницата, утврди дека врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19), Владата на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 21 март 2020 година, донесе

### УРЕДБА

СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ЗАДАЧИ НА АРМИЈАТА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА ВРЕМЕ НА ТРАЕЊЕТО НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА

#### I. ОПШТИ ОДРЕДБИ

##### Член 1

Со оваа уредба со законска сила се утврдуваат задачите на Армијата на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: Армијата), за поддршка на полициските сили на Министер-ството за внатрешни работи и за поддршка на единиците на локалната самоуправа, органите на државната управа или на други државни институции на Република Северна Македонија за време на траењето на вонредната состојба, заради спречување на внесување, ширење и справување со коронавирус COVID 19.

## Член 2

Армијата формира и ангажира сили за поддршка на полициските сили на Министерството за внатрешни работи за:

- обезбедување и надзор на граничната линија на државната граница со цел спречување на влез и излез на сите лица кои имаат намера да извршат нелегален премин на државната граница;

- контрола на влез и излез на патните правци кои водат кон населените места преку воспоставување на мобилни пунктови и контролни точки во реоните за ангажирање и

- физичко обезбедување на витални објекти кои се обезбедувани од Министерството за внатрешни работи.

Армијата формира и ангажира сили и за поддршка на единиците на локалната самоуправа, органите на државната управа или на други државни институции на Република Северна Македонија, со цел спречување на ширење на епидемијата и отстранување на последиците настанати од епидемијата за укажување на помош заради спасување на луѓето и материјалните добра.

## II. ЗАДАЧИ НА АРМИЈАТА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

### Член 3

Армијата ќе ги поддржи полициските сили на Министерството за внатрешни работи во обезбедување на граничната линија од државната граница што ќе ги опфаќа работите што се однесуваат на граничен надзор со цел за:

- Спречување на влез и излез на сите лица кои имаат намера да извршат нелегален премин на државната граница;

- Спречување и откривање на илегална миграција и трговија со луѓе;

- Заштита на животот, здравјето на луѓето, личната сигурност, имотот, животната средина и природата;

- Спречување и откривање на други опасности по јавниот ред, правниот поредок, националната безбедност и меѓународните односи и

- Задржување на лица фатени на државната граница и предавање на полициските службеници.

### Член 4

Припадниците на Армијата вршат поддршка на полициските сили во контрола на влез и излез на патните правци кои водат кон населените места преку воспоставување на мобилни пунктови и контролни точки во реоните за ангажирање, која се однесува на:

- Заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните;

- Одржување на јавниот ред и мир;

- Регулмирање и контрола на сообраќајот на пунктовите или патиштата и



- Укажување помош и заштита на граѓаните во случај на неопходна потреба.

#### Член 5

Припадниците на Армијата вршат поддршка на полицис-ките сили во обезбедување на личности и објекти, согласно закон и одлуки на Влада.

### III. ОВЛАСТУВАЊА

#### Член 6

Припадниците на Армијата во извршување на задачите согласно оваа уредба со законска сила применуваат полициски овластувања, и тоа:

- Проверка на лица и предмети;
- Собирање на информации;
- Лишување од слобода;
- Приведување;
- Задржување;
- Пренасочување, насочување или ограничување на движењето на лица и превозни средства на определен простор за нужно потребно време;
- Предупредување и наредување;
- Привремено одземање на предмети, заради предавање на полицијата;
- Преглед, односно претрес на определени објекти и простории на државни органи, институции што вршат јавни овластувања и други правни лица;
- Влегување во туѓ дом и затворени простории;
- Сопирање, преглед, односно претрес на лица, багаж и превозни средства и
- Обезбедување на местото на настанот.

### IV. УПОТРЕБА НА СРЕДСТВА ЗА ПРИСИЛБА И ОГНЕНО ОРУЖЈЕ

#### Член 7

При спроведувањето на задачите утврдени со оваа уредба со законска сила, припадниците на Армијата можат да употребат средства на присилба или огнено оружје.

Под присилба во смисла на оваа уредба со законска сила се смета употреба на легитимен, соодветен и пропорционален физички или механички притисок, со примена на средства согласно закон, насочен спрема определено лице од страна на припадник на Армијата, само во случај кога задачите од оваа уредба не можат да бидат извршени.

Средства за присилба во смисла на оваа уредба се: физичка сила, гумена палка, средства за врзување на лица, уред за присилно запирање на возила, службено куче, хемиски средства и огнено оружје.

#### Член 8

Припадникот на Армијата е овластен да употреби огнено оружје кога е тоа апсолутно неопходно и кога со употреба на другите средства за присилба задачите од оваа уредба не можат да бидат извршени.

Припадникот на Армијата е овластен да употреби огнено оружје кога на друг начин и со употреба на други средства за присилба не може:

1. Да го заштити својот живот или животот на други луѓе;
2. Да одбие од себе и од друг непосреден напад со кој се загрозува неговиот живот или животот на некој друг;
3. Да одбие напад на објект или личност што се обезбедува;
4. Да спречи бегство на лице затекнато при извршување на кривично дело за кое е пропишана казна затвор од пет години или потешка казна и
5. Да спречи бегство на притворено или осудено лице од казнено поправна установа.

Пред употреба на огненото оружје, припадникот на Армијата ќе упати усна наредба и предупредување „стој!“, а потоа и втора наредба и предупредување „стој, ќе пукам!“.

Наредбите и предупредувањата од ставот 3 на овој член нема да се упатат ако со тоа би се довело во прашање извршувањето на задачите од оваа уредба со законска сила.

Припадникот на Армијата нема да употреби огнено оружје спрема лицето кое е задржано согласно оваа уредба со законска сила, освен кога тоа е неопходно за да го заштити својот живот или животот на други лица, како и во случаи кога е потребно да спречи бегство на задржаното лице.

Пукање во воздух заради сигнализација, барање помош и застрашување, како и пукање во животни кога тие го загрозуваат животот на луѓето, не се смета како употреба на огнено оружје во смисла на оваа уредба со законска сила.

Министерот за внатрешни работи донесува посебни упатства за начинот на постапување при употреба на огнено оружје од ставот 2 на овој член.

#### Член 9

Употребата на огнено оружје не е дозволена ако се доведува во опасност животот на други лица, освен ако употребата на огненото оружје е единствено средство за одбрана од посреден напад, опасност од напад врз животот на други лица.

#### Член 10

Средствата за присилба не смеат да се употребат кон деца, очигледно болни, стари и изнемоштени лица, лица со тежок инвалидитет и жени со видлива бременост, освен ако истите се неопходни за

лицето да се приведе или задржи и припадникот на Армијата не може поинаку да го совлада неговиот отпор или одбие напад или ако лицето го загрозува својот живот, животот на луѓето, имотот или ако заради други околности неговиот живот и здравје се непосредно загрозени.

#### Член 11

Во случај кога се воспоставува нарушен јавен ред или мир во поголем обем можат да се употребат средства за присилба, и тоа: физичка сила, гумена палка, средства за врзување на лица, уред за присилно запирање на возила и службено куче.

#### Член 12

Припадниците на Армијата кои вршат служба под непосредно командување на претпоставениот смеат да употребат средства на присилба или огнено оружје само по негова наредба, освен кога претпоставениот не може да даде наредба.

#### Член 13

Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на раса, боја на кожа, потекло национална или етничка припадност, пол, род, сексуална ориентација, родов идентитет, припадност на маргинализирана група, јазик, државјанство, социјално потекло, образование, религија или верско уверување, политичко уверување, друго уверување, попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба, лично својство и општествен статус или која било друга основа.

Ограничувањето на слободите и правата не може да се однесува на право на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

### V. ПРЕОДНИ И ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ

#### Член 14

Министерот за внатрешни работи во рок од 24 часа од денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила ќе ги донесе упатствата од членот 8 став 7 од оваа уредба со законска сила.

#### Член 15

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр. 44-2409/1  
21 март 2020 година  
Скопје

Заменик на претседателот  
на Владата на Република Северна  
Македонија,  
м-р Радмила Шекеринска-Јанковска, с.р

4. Согласно член 8 став 1 алинеи 1 и 3 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот (став 1). Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот (став 2). Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3). Ограничувањето на слободите и правата не може да се однесува на правото на живот, забраната за мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста (став 4).

Според член 122 од Уставот вооружените сили на Република Северна Македонија го штитат територијалниот интегритет и независноста на Републиката. Одбраната на Републиката се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Со членовите 125 и 126 од Уставот се уредува прашањето поврзано со вонредна состојба.

Во член 125 став 1 од Уставот е определено дека, вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии.

Постоењето на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници (став 2).

Одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена (став 3).

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 (став 4).

Според член 126 став 1 од Уставот, при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила. Според ставот 2 на истиот член, овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Тоа значи дека Уставот определува дека Владата донесува уредби со законска сила во услови на вонредна состојба.

Уредбите со законска сила се специфични правни прописи коишто се донесуваат во вонредна состојба кога има потреба од преземање брзи и ефикасни мерки, од брзо нормирање на определени прашања коишто воопшто не се нормирани во закон или се нормирани на начин којшто не дозволува ефикасно преземање мерки коишто ги наложува вонредната состојба, со цел соочување и надминување на причините коишто довеле до вонредната состојба, но и последиците од истата, и враќање во редовниот уставно правен поредок.

Уредбите со законска сила се разликуваат од законите според постапката за донесување и според органот којшто ги донесува, но се соодветни со законите по предметот на нивното регулирање и по нивната правна сила. Од тие причини, овие уредби се разликуваат од другите уредби што ги донесува Владата согласно член 36 став 2 од Законот за Владата, коишто имаат карактер на подзаконски акти коишто се носат во функција на извршување на законите.

Оттука, со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може поинаку да регулира одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на

Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чие задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Во 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 на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

Согласно Европската конвенција за заштита на човековите права во случај на војна или некоја друга општа опасност која го загрозува животот на нацијата, секоја Висока страна договорничка може да презема мерки коишто отстапуваат од обврските предвидени со оваа конвенција, и тоа строго во согласност со барањата што ги наложува ситуацијата но под услов таквите мерки да не бидат во спротивност со другите обврски што произлегуваат од меѓународното право (член 15 став 1). Дозволените ограничувања за споменатите права и слободи според оваа конвенција, може да се применуваат само за оние цели за кои се и предвидени (член 18).

Претседателот на Републиката, врз основа на членовите 125 и 126 од Уставот на Република Северна Македонија, врз основа на образложениот предлог на Владата на Република Северна Македонија на 18 март 2020 година донесе Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 68/2020).

На 14 април 2020 година, претседателот на Републиката донесе нова Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 104/2020) на територијата на Република Северна Македонија за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците

од ширењето на коронавирусот COVID-19. Одлуката е донесена врз основа на членовите 125 и 126 од Уставот на Република Северна Македонија, а врз основа на образложен предлог на Владата.

Во конкретниот случај, Владата, врз основа на член 126 став 1 од Уставот и член 36 став 1 од Законот за Владата, на 21.03.2020 година, во услови на прогласена вонредна состојба на територијата на целата Република, донесе Уредба со законска сила за утврдување на задачи на Армијата на Република Северна Македонија за време на траењето на вонредна состојба.

Тргувајќи од направената анализа на уставните одредби, Судот оцени дека се неосновани наводите на подносителот на иницијативата дека предметната уредба со законска сила е донесена без постоење на закон за вонредна состојба, бидејќи овластувањата да донесува уредби со законска сила Владата ги добива директно од уставните одредби во членовите 125 и 126 од Уставот, односно од одлуката на претседателот со која е прогласена вонредна состојба со што се активираат овластувањата од членот 125 од Уставот. Владата, за времетраењето на прогласената вонредна состојба, добива уставно овластување да носи уредби со законска сила со кои може да регулира поинаку одредени прашања уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија, при што ваквите овластувања не се неограничени.

Од анализата на одредбите на наведената уредба со законска сила, произлегува дека Владата, во согласност со уставните овластувања во услови на прогласена вонредна состојба, пропишала дека за време на траењето на вонредната состојба за Армијата се определени посебни задачи за поддршка на полициските сили на Министерството за внатрешни работи и за поддршка на единиците на локалната самоуправа, органите на државната управа или на други државни институции на Република Северна Македонија за време на траењето на вонредната состојба, заради спречување на внесување, ширење и справување со коронавирус COVID 19. Ваквото уредување, според Судот има свое уставно оправдување ако се земе предвид настанатата ситуација којашто, меѓу другото, бара обезбедување и надзор на граничната линија на државната граница, контрола на влез и излез на патните правци кои водат кон населените места преку воспоставување на

мобилни пунктови и контролни точки во реоните за ангажирање, физичко обезбедување на витални објекти коишто се обезбедувани од Министерството за внатрешни работи и слично што во крајна линија е насочено и кон заштита на територијалниот интегритет на Република Северна Македонија, согласно членот 122 од Уставот.

Учество на Армијата во отстранувањето на последиците во кризна, вонредна и воена состојба е уредено и во членот 40 од Законот за одбрана според кој Армијата може да учествува во отстранувањето на последиците од кризна, вонредна и воена состојба.

Неспорно е дека оваа мерка е тесно поврзана, односно предизвикана од причините за прогласување на вонредната состојба-епидемија од Ковид-19, дека е во согласност со причините и последиците од истата и го опфаќа периодот на вонредната состојба.

Поради тоа, ваквата мерка има легитимна цел, општествена оправданост, разумна е и пропорционална на целта што се сака да се постигне, поради што нема основи за сомневање во нејзината уставност.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.73/2020 од 27.05.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992, по моето гласање против Решението У.бр.73/2020 од 27 мај 2020 година, го издвојувам и писмено го образложувам следното



## ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Со Решението У.бр.73/2020 Уставниот суд со мнозинство гласови одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за утврдување на задачи на Армијата на Република Северна Македонија за време на траењето на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.70/2020) образложувајќи дека Владата била овластена Уредбата да ја донесе директно врз основа на членовите 125 и 126 од Уставот како и дека мерката утврдена во неа имала легитимна цел, општествена оправданост, била разумна и пропорционална на целта што се сакало да се постигне, поради што немало основи за сомневање во нејзината уставност.

Спротивно на ставот на мнозинството судии, сметам дека одделни одредби односно членовите 6, 7, 8, 11, 12 и 14 од оспорената уредба не се во согласност со член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11, членовите 26, 51 и 54 и член 79 став 2 од Уставот и членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи кои гласаат:

а) Член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11 од Уставот на Република Македонија „основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени во Уставот, владеењето на правото и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право“, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

б) Член 26 од Уставот „Се гарантира неповредливоста на домот.

Правото на неповредливост на домот може да биде ограничено единствено со судска одлука кога е во прашање откривање или спречување на кривични дела или заштита на здравјето на луѓето“.

в) Членот 51 од Уставот, „Во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите“.

г) Членот 54 од Уставот, „Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот. Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да

бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба. Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба“.

д) Членот 79 став 1 од Уставот, „Претседателот на Републиката е врховен командант на вооружените сили на Македонија“.

ѓ) Членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи:

1. „Секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката“.

2. „Јавната власт не смее да се меша во остварувањето на ова право, освен ако тоа мешање е предвидено со закон и ако претставува мерка која е во интерес на државната и јавната безбедност, економската благосостојба на земјата, заштитата на поредокот и спречувањето на кривични дела, заштитата на здравјето и моралот, или заштитата на правата и слободите на другите, во едно демократско општество“.

Тргнувајќи од наведените уставни одредби и ЕКЧП произлегува дека членот 6 од оспорената уредба со кој се предвидува припадниците на Армијата во извршувањето на задачите согласно ова уредба со законска сила да применуваат полициски овластувања како што се лишување од слобода, приведување а особено влегување во туѓ дом без судска одлука, сметам директно се кршат основните слободи и права на човекот и граѓанинот, владеењето на правото, правната сигурност како и повреда на гарантирањето на неповредливоста на домот.

Исто така, сметам дека Решенијата содржани во членовите 7, 8, 11 и 12 од Уредбата со кои се предвидува припадниците на Армијата при спроведување на задачите утврдени со уредбата да можат да употребат средства за присилба и огнено оружје не се во согласност со член 18 став 1 точка 5 и членот 23 од Законот за одбрана според кои претседателот на Република Северна Македонија донесува документи за употреба на Армијата и наредува нејзина употреба односно Армијата се организира, подготвува и оспособува за водење на вооружена борба и борбени и други дејства за остварување на својата уставна функција за одбрана на Републиката.

Дел од оспорените одредби од Уредбата би можеле основано да се проблематизираат и од аспект на нивната согласност и со членот 40 од Законот за одбрана според кој Армијата може да учествува во отстранување на последиците од кризна, вонредна состојба и воена состојба. Но и во овој случај наредба за учество во вакви околности донесува претседателот на Републиката кој според Уставот и Законот за одбрана е врховен командант на вооружените сили на Македонија, а Упатство за начинот на учество на Армијата во отстранување на последиците од кризна, вонредна и воена состојба го донесува министерот за одбрана (став 3). Исто така и одредбата на членот 8 став 7 а во врска со членот 14 според која министерот за внатрешни работи се овластува да донесува посебни упатства за начинот на постапување на припадниците на Армијата при употреба на огнено оружје од ставот 2 на овој член, сметам дека е нејасна, контрадикторна и спротивна на ставот 3 на членот 40 од Законот за одбрана.

Тргувајќи од наведеното, во конкретниот случај за мене не е спорно дека припадниците на Армијата согласно членот 40 од Законот за одбрана и оспорената Уредба со законска сила можат да учествуваат во отстранувањето на последиците во вонредна состојба заради заштита и справување со последиците од ширењето на Коронавирусот COVID 19. Меѓутоа, сметам дека со одредбите на членовите 6, 7, 8, 11 и 12 со кои на припадниците на Армијата им се даваат овластувања како што се лишување од слобода, приведување, влегување во туѓ дом без судска одлука и слично како и употреба на присилба и огнено оружје, не се пропорционални на легитимната цел и не се неопходни во едно демократско општество.

Врз основа на изнесеното, сметам дека одредбите на членовите 6, 7, 8, 11, 12 и 14 од оспорената Уредба со законска сила не се во согласност со наведените уставни одредби, Законот за одбрана како и со член 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи.

Судија на Уставниот суд,  
Јован Јосифовски  
**(У.бр.73/2020 од 27.05.2020)**

## 52.

### У.бр.195/2020

#### - Домашна платежна картичка за купување на македонски производи и услуги

Со оспорената уредба се уредуваат условите, начинот и постапката на финансиска поддршка на граѓаните и вработени лица со низок доход, млади лица на возраст од 16 до 29 години и здравствените работници кои учествувале во тестирање, дијагностицирање и лекување на граѓаните заболени од COVID -19, со издавање на платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги од Буџетот на Република Северна Македонија, којашто може да биде искористена до 31.07.2020 година.

На овој начин Владата овозможува финансиска поддршка во еднократен износ од Буџетот на Републиката за точно определени категории на граѓани, за кои оценила дека тоа е нужно и оправдано во дадената ситуација да бидат социјално заштитени, а што е во согласност со одредбите на Уставот според кои Републиката е социјална држава, а хуманизмот, социјалната правда и солидарноста се темелни вредности на уставниот поредок.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија” број 70/1992 и “Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019), на седницата одржана на 8 јули 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за финансиска поддршка на граѓаните и вработените лица со низок доход, млади лица и здравствени работници преку издавање на домашна платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.137/2020).

2. Здружението на граѓани за развој и промоција на туризмот, одржлив развој и човекови права АКЦИОС 2017 – Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија достави иницијатива за оценување на уставноста на Уредбата од точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата, оспорената уредба со законска сила не била во согласност со член 8 став 1 алинеи 1, 3, 8 и 11, членот 9, членот 51 и членот 54 од Уставот.

Во иницијативата се наведува дека уставниот карактер на слободите и правата има две димензии, прво тие се остваруваат врз основа на Уставот, а не врз основа на закон или други акти. Уставното регулирање на слободите и правата е доказ дека истите имаат цврст правен режим односно, дека нивното димензионирање зависи од уставотворецот, а не од законодавецот, (во конкретниов случај Владата со уредби со законска сила во време на вонредна состојба) како изведена власт. Правната заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот има поголемо значење отколку самото наведување на слободите и правата.

Потврда за ова не е само нашиот Устав, туку и Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот кој повеќе инсистира на гаранциите отколку на самото пропишување на слободите и правата, бидејќи поважно е дали истите се спроведуваат во практиката.

Правото на забрана на дискриминација е право што ја опфаќа еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, кое е општо право што се однесува на политичките, социјалните и културните права во Македонија и Кривичниот законик ја санкционира како кривично дело.

Правото на еднаквост опфаќа два елементи и тоа дека сите граѓани мора еднакво да бидат третирани со законот, односно да важи еднакво за сите и дека Уставот и законите мора еднакво да бидат применувани за сите граѓани од страна на државните органи.

Тргнувајќи од наведеното, според подносителот, со оспорената Уредба, Владата ги става во нееднаква положба (ги дискриминира) граѓаните кои не се предвидени како корисници на финансиска поддршка од владината програма П1- Мерки за справување со COVID наспроти граѓаните - корисници на помошта набројани во член 1 став 1 од Уредбата: граѓани и вработени лица со низок доход, млади лица на возраст од 16 до 29 години и здравствени работници кои учествуваат во тестирање, дијагностицирање и лекување на граѓани заболени од COVID – 19 со издавање на домашна платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги, со што Владата ги крши наведените членови од Уставот.

Со оспорената уредба, Владата врши директна дискриминација на граѓаните (потешок облик на дискриминација, повреда на правото на еднаков третман на граѓаните од страна на државата, или во случајот од Владата како државен орган) кои не се корисници на финансиска поддршка од буџетски средства, односно ги става во привилегирана положба една група граѓани како корисници на буџетски средства предвидени во владината програма наспроти сите останати граѓани кои не се корисници на финансиска помош без никаква претходно утврдена методологија и критериуми за доделување на финансиска помош.

Понатаму, во иницијативата се наведува дека, Владата со оспорената уредба не само што го крши Уставот туку ги крши и меѓународните документи за човекови права и тоа: Универзалната декларација за човекови права која го гарантира правото на слобода и еднаквост по достоинство и права и Европската конвенција за човекови права која забранува дискриминација во уживање на правата и слободите предвидени во неа по разни основи, наброени во членот 14, но со проширена листа утврдена во практиката на ЕСЧП.

Подносителот, исто така, ги цитира членовите 1 и 2 од Универзалната декларација за човекови права, се повикува на

Протоколот 12 на Европската конвенција за човекови права со кој се проширува полето на правата на слободите и правата од заштита од дискриминација, а се повикува и на членот 14 од Конвенцијата.

Исто така, подносителот, наведува дека Европскиот суд за човекови права е јасен во делот на забраната од дискриминација и вели дека ниту една „карактеристика, обележје, статус не смее да биде основа за разликување на лицата или групите на лица едни од други“.

Така, според Судот, основата за дискриминација може да биде карактеристика или статус на еден поединец/група што ги става поединците/групата во попривилегирана положба, различен третман или уживање на одредени бенифиции кои другите луѓе ги немаат.

Според подносителот со оспорената Уредба, финансиската поддршка на граѓаните и вработените лица со низок доход, млади лица и дел од здравствените работници претставува основа за дискриминација што се темели на недозволен различен третман на Владата кон граѓаните по основ на општествен и имотен статус, возраст, положба во општеството, припадност на група. Оттука, се поставува прашањето дали различното и селективно третирање на граѓаните е оправдано во услови на епидемија која претставува општа опасност за сите, дали го оправдува јавниот интерес во едно демократско општество и дали со оспорената уредба може да се оправда селективноста како неопходна и легитимна.

Во случајот *Wagner and J.M.W.L. против Луксембург*, Европскиот суд за човекови права појаснил дека нееднаквиот третман не мора да биде врзан со основа која поттикнува предрасуди и стереотипи и ужива висок степен на заштита, туку и за кое било произволно постапување што резултира со нееднаков третман.

Во конкретниов случај и покрај фактот што пандемијата КОВИД-19 претставува општо загрозувачка пандемија од која никој не е поштеден, а во случајов со справување на негативните последици од неа директно се справуваат и други категории вработени лица како на пример, припадниците на полицијата, Армијата, вработените во центарот за справување со кризи, вработените во аптеките, маркетите, локалната власт и други, Владата со

оспорената уредба направи поделба на привилегирани граѓани кои ги става под финансиска заштита и сите други непривилегирани граѓани кои не ги опфати со мерките од Урдбата без никаква претходно утврдена методологија и прецизни критериуми зошто токму овие категории граѓани се опфатени со мерките, а не и пензионерите како лица со низок доход, не и матичните доктори кои исто така беа во првата „борбена“ линија, зошто не се опфатени припадниците на полицијата врз чиј грб падна регулирањето на јавниот ред во услови на полициски час и припадниците на Армијата. Од наведените причини Владата со оспорената уредба ја повреди еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, ги стави во дискриминаторска положба мнозинството граѓани наспроти малцинството таргетирани граѓани кои ќе земат финансиска помош од буџетски средства на кој начин го повреди и владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок. Дополнително Владата со оспорената уредба во услови на епидемија врши арбитрарно третирање на последиците од заразата. Според подносителот уредбите со законска сила кои се донесени од Владата трба да се во насока на спречување на ширењето на епидемијата како и спречување на општата опасност па оттука оспорената уредба не е легитимна и оправдана.

Со оспорената уредба Владата направила дискриминација не само по основ на статус, положба, возраст и професија туку и интерна дискриминација во рамките на лица со ист или сличен имотен статус, иста или слична возраст, иста или слична професија бидејќи согласно членот 2 од Уредбата утврдила мерки за финансиска подршка само за: „Граѓани со низок доход“ „Вработени лица со низок доход“, „Млади лица“ и „Здравствени работници кои учествуваат во тестирање, дијагностицирање и лекување на граѓани заболени од COVID-19“.

Според подносителот на иницијативата, Владата со оспорената уредба направила збирна/кумулативна и повеќекратна дискриминација со заштитена карактеристика и статус (имотна и статусна припадност, возраст, професија), обезбедувајќи им повластен статус на повеќе таргетирани групи што власта смета дека во моментов треба да ги заштити како најпогодени од пандемијата, а ги заборава другите групи и поединци кои исто така имаат/т конкретен ангажман во санирањето на негативните последици од пандемијата и еднакво беа погодени со последиците од пандемијата.



Воедно, подносителот наведува дека со оглед на фактот што со оспорената уредба немала објаснето методологија врз основа на која била направена поделбата на привилегирани и непривилегирани граѓани, поради што постапила арбитрарно, своеволно и дискриминирачки во однос на мнозинството граѓани. Владата наместо да го спречува ширењето на епидемијата предизвикана со COVID-19 и да ја менаџира состојбата во општеството преку примена на постојните закони и прописи, истата нормирала нови права и обврски на релација граѓани и држава и притоа вршела дискриминација на слободите и правата на човекот и граѓанинот. Оваа уредба со законска сила била надвор од целта за воведување на вонредната состојба и спречување на ширење на епидемијата.

Во услови на се уште важечка вонредна состојба, Владата со свој акт-Уредба со законска сила и врз основа на само неа познат критериум на поделба на граѓаните кои треба да добијат финансиска поддршка ја злоупотребила позицијата на законодавец во своја политичка и партиска корист непосредно пред спроведување на предвремени парламентарни избори.

Во иницијативата се нагласува дека неспорно вонредната состојба привремено го суспендира уставно-загарантираното начело на поделба на власта и дека тоа доведува до концентрирање на политичката моќ во рацете на владата поради трансферот на законодавната власт на Собранието во Владата.

Во многу меѓународни документи детално се уредувала вонредната состојба, многу стандарди се предвидени за неа од страна на релевантни европски комисии и тела, како што се Европската конвенција за човековите права и основни слободи и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права во кои се утврдени основните начела што државите се должни да ги почитуваат при вонредна состојба и тоа;

- начелото на времен карактер, односно вонредната состојба мора да има строго дефинирано и ограничено времетраење

- начелото на постоење исклучителна и сериозна закана по луѓето или државата, закана што е реална и непосредна опасност по заедницата,

- вонредната состојба мора да биде прогласена од надлежен државен орган, граѓаните мора навремено да бидат информирани за евентуалните ограничувања на човековите права и

слободи. Притоа државата не смее да ги пречекори стандардите утврдени во ЕКЧП. Човековите права и слободи за време на вонредна состојба мора да се почитуваат, а евентуалните ограничувања пропишани во инструментите на меѓународното и националното право мора да бидат објаснети и дозволени.

Дискриминацијата на граѓаните е забранета во редовна и во вонредна состојба;

- неопходно е да се почитува начелото на пропорционалност што значи дека мерките преземени во вонредна состојба за да се спречи криза мора да бидат пропорционални со тежината на опасноста.

Евенталното дерогирање на човековите права и слободи во услови на вонредна состојба морало да биде предмет на мониторинг не само од националниот Уставен суд, туку и од Генералниот секретар на Советот на Европа и Генералниот секретар на ООН.

Во извештајот на специјалниот известител на ООН во однос на човековите права и вонредната состојба од 1997 година се вели: „Кога со вонредната состојба ќе се повлијае на остварувањето на одредени апсолутни права потребно е да се преземат административни или судски мерки до степен кој евозможен, а со цел ублажување или поправање на неповолните последици нанесени со ограничувањето на правата“.

Сите европски и меѓународни стандарди велат дека постоењето на вонредната состојба не смее да значи привремено укинување на владеењето на правото, ниту пак државата е овластена во време на вонредна состојба да не ги почитува начелото на уставност и законитост кои се основа на владеењето на правото.

Во сите европски и меѓународни документи, владеењето на правото дури и во вонредна состојба е определено како траен столб и вредност врз кој опстојува и функционира секоја демократска држава.

Моќта на вонредната состојба најчесто била злоупотребена од авторитативните власти кои ја користат состојбата за да останат на власт подолго време, но и да ја замолчат опозицијата.

Токму затоа, неопходно е стриктно ограничување на нејзиното времетраење како и прецизно утврдување на опсегот на моќ-

та во вонредната состојба. Државната и јавната безбедност ефикасно можат да бидат обезбедени исклучиво ако се почитува владеењето на правото, што секако подразбира судска и парламентарна контрола над донесените акти за време на вонредна состојба.

Во натамошниот текст на поднесокот се наведува дека Уставот ја овластил Владата да донесува уредби со законска сила за време на вонредна состојба, но Уставот го ограничил тоа овластување, утврдувајќи дека истото мора да биде во согласност со Уставот и со закон, а во конкретниов случај, со оспорената уредба, Владата без никаква уставна основа, донела Уредба со која се врши дискриминација на другите граѓани во однос на привилегираните категории на граѓани посочени со уредбата за време на вонредна состојба.

Членот 126 од Уставот на кој се повикува Владата само уредувал овластување за Владата да може да донесува уредби со законска сила до завршување на вонредната состојба, но тоа не значи Владата арбитрарно, своеволно и дискриминирачки по своја сопствена процена и оценка самата слободно да одлучува кои граѓани ќе ги дискриминира, кои ќе ги привилегира, кого ќе опфати со привилегиите, а кого не, што се прави со предметната уредба.

Ограничувањето на слободите и правата за време на воена или вонредна состојба според член 54 од Уставот, можеле да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и исклучително според одредбите на Уставот и не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса боја на кожа, јазик, вера, национално и социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3).

Уставната определба, уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и со закон упатувала на тоа дека уредбите со законска сила можат да бидат донесени само во функција на операционализација на уставни и законски одредби, а не со истите изворно, оргинерно да се нормира нова ситуација што не е предвидена со Уставот или со закон, а уште повеќе со истите да се уредува ограничување/дискриминирање на слободи и права за човекот и граѓанинот, кои патем воопшто не се предмет на ограничување со Уставот, следствено ниту со закон.

Во конкретниов случај, околноста што Уставот при состојба на прогласена вонредна состојба во државата и дал овластување на Владата да донесува уредби со законска сила, не значело и овластување за Владата за арбитражност во оценка кои и какви уредби со законска сила да донесува за време на вонредна состојба и со уредби да регулира прашања со кои ќе ги доведе граѓаните во нееднаква положба пред Уставот и закон. Правото забранувало арбитражност во постапувањето на државните органи, а арбитражноста се косела со владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

Владата со предметната уредба со законска сила имплицирала дискриминаторско постапување спротивно на член 54 став 3 од Уставот, од причини што согласно оспорената уредба голем број на граѓани нема да можат да го остварат правото на финансиска поддршка од буџетски средства како што ќе можат да го остварат групите што од Владата се утврдени како привилегирани, надредени над другите граѓани во правото да добијат финансиска помош од државата.

Со оспорената уредба дел од граѓаните што не се утврдени во членот 2 од Уредбата биле ставени во нееднаква положба во однос на граѓаните опфатени со Уредбата, иако сите се наоѓале во иста правна ситуација (пандемијата сите не погодува подеднакво) и дополнително што вонредната состојба е прогласена на целата територија на државата.

Според член 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права, уживањето на правата и слободите, признати со оваа конвенција требало да се обезбедат без никаква дискриминација заснована на пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да било друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.

Во конкретниов случај, различното постапување со граѓаните кои се во иста правна ситуација и положба, а кое се согледува во оневозможувањето на сите лица кои директно или индиректно биле на првата линија во одбрана против пандемијата да остварат права на финансиска поддршка овозможена од Владата за одредена категорија на граѓани, имплицирало дискриминаторско постапување по основ на општествен статус, под кој се

подразбира и професионалниот статус на граѓанинот – вработен, по основ на возраст (зошто токму младите од 16 до 29 години, а не и пензионери) што било спротивно на член 54 став 3 од Уставот и членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Врз основа на наведеното, подносителот предлага Судот да донесе решение за поведување на постапка за оценување на уставноста на оспорената уредба и да донесе временна мерка за запирање од примена на оспорената уредба, како и да донесе одлука за поништување на Уредбата.

3. Судот на седницата утврди дека оспорената уредба гласи:

Врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Влада на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/ 11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16 и 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19), Владата на Република Северна Македонија, на седницата, одржана на 27 мај 2020 година, донесе

#### УРЕДБА

СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА НА ГРАЃАНИ И ВРАБОТЕНИ ЛИЦА СО НИЗОК ДОХОД, МЛАДИ ЛИЦА И ЗДРАВСТВЕНИ РАБОТНИЦИ ПРЕКУ ИЗДАВАЊЕ НА ДОМАШНА ПЛАТЕЖНА КАРТИЧКА НАМЕНЕТА ЗА КУПУВАЊЕ НА МАКЕДОНСКИ ПРОИЗВОДИ И УСЛУГИ ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА

#### Член 1

(1) Со оваа уредба со законска сила се уредуваат условите, начинот и постапката на финансиска поддршка на граѓани и вработени лица со низок доход, млади лица на возраст од 16 до 29 години и здравствени работници кои учествуваат во тестирање, дијагностицирање и лекување на граѓани заболени од COVID19 со издавање на домашна платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги.

(2) Финансиската поддршка на граѓани и вработени лица со низок доход, млади лица на возраст од 16 до 29 години и здравствени работници кои учествуваат во тестирање, дијагностицирање и лекување на граѓани заболени од COVID-19, заради поттикнување на приватната потрошувачка и купувањето македонски производи и услуги во услови на намалена економска активност условена од здравствено-економската криза предизвикана од Коронавирусот COVID-19 се врши од Буџе-

тот на Република Северна Македонија преку Владината програма П1-Мерки за справување со COVID-19 кризата.

## Член 2

Одделни изрази употребени во оваа уредба со законска сила го имаат следното значење:

5) „Македонски производи“ се производи и стоки за финална потрошувачка произведени од правни и физички лица вршители на стопанска дејност, резиденти на Република Северна Македонија, освен алкохолни пијалаци, тутун и преработки на тутун.

6) „Македонски услуги“ се услуги направени од правни и физички лица вршители на стопанска дејност, резиденти на Република Северна Македонија.

7) „Домашна платежна картичка“ е платежна картичка со видливо отпечатена ознака: „КУПУВАМ ДОМАШНО“ (“KUPUVAM DOMASHNO”) издадена од резидентна банка која потпишала Договор со Владата на Република Северна Македонија, на чија поврзана сметка се исплатува финансиската поддршка од членот 1 став (2) на оваа уредба со законска сила (во натамошниот текст: „ДПК“).

## Член 3

(1) Листа на граѓани со низок доход-корисници на финансиска поддршка од членот 2 точка 1) и Листа на вработени лица со низок доход-корисници на финансиска поддршка од членот 2 точка 2) на оваа уредба со законска сила изготвува Управата за јавни приходи и ги доставува до Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија во рок од еден ден од денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила. За целите на изготвување на Листа на граѓани-корисници на финансиска поддршка од членот 2 точка 1) на оваа уредба со законска сила, податоци до Управата за јавни приходи доставува Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија и Министерството за труд и социјална политика во рок од еден ден од денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила.

(2) Листа на млади лица-корисници на финансиска поддршка од членот 2 точка 3) на оваа уредба со законска сила изготвува Министерството за образование и наука и ја доставува до Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија во рок од еден ден од денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила. За целите на изготвување на Листата на млади лица-корисници на финансиска поддршка Министерството за образование и наука доставува податоци од електронскиот систем за административна работа на училиштата и резидентните државни универзитети, во рок од еден ден од денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила.

(3) Листа на здравствени работници-корисници на финансиска поддршка од членот 2 точка 4) на оваа уредба со законска сила изгот-

вува Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија и ја доставува до Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија во рок од еден ден од денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила.

(4) Листите на корисници на финансиска поддршка од ставовите (1), (2) и (3) на овој член ги содржат следните податоци: име и презиме, ЕМБГ, адреса на живеење, и износ на финансиска поддршка, а може да содржи и податоци за емаил адреса, телефонски број за контакт, општина, регистарски број на лична карта, надлежен орган кој ја издал и датум на важење на личната карта, податоци за вработување вклучително и дејноста на работодавачот, односно статус на невработен/ученик/студент, за лицата за кои органот располага со овие податоци. Податоците од Листите на корисници на финансиска поддршка се енкриптирани согласно со прописите за заштита на личните податоци.

(5) Собирањето, обработката и чувањето на личните податоци содржани во Листите на корисници на финансиска поддршка согласно со оваа уредба со законска сила се врши согласно со прописите за заштита на личните податоци, при што листите од ставот (4) на овој член се доставуваат и преземаат во криптирана форма.

#### Член 4

(1) Домашна платежна картичка од членот 2 точка 7) на оваа уредба со законска сила издава банка резидент на Република Северна Македонија која се согласила со условите и критериумите утврдени во член 5 став (2) од оваа уредба со законска сила и која во рок од три дена од денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила потпишала договор со Владата на Република Северна Македонија за издавање на домашна платежна картичка.

(2) Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија до Клириншката куќа КИБС АД Скопје доставува единствена Листа на корисници на финансиска поддршка со податок за ЕМБГ од членот 3 став (4) на оваа уредба со законска сила.

(3) Во рок од еден ден од денот на добивањето на Листата од ставот (2) на овој член Клириншката куќа КИБС АД Скопје ќе достави информација до Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија за корисниците на финансиска поддршка кои поседуваат трансакциски сметки според ЕМБГ.

(4) Управата за јавни приходи до Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија ќе достави податоци за трансакциската сметка во банка од ставот (1) на овој член на која корисниците на финансиска поддршка од членот 2 точка 2) и точка 4) од оваа уредба со законска сила примаат плата, односно социјална помош или надомест за невработеност за корисниците на финансиска поддршка од членот 2 точка 1) од оваа уредба со законска сила.

(5) По добивање на податоците од ставовите (3) и (4) на овој член, Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија ќе изврши распределба на лицата корисници на финансиска поддршка по банки од ставот (1) на овој член заради издавање на ДПК.

(6) Корисниците на финансиска поддршка кои имаат трансакциска сметка само кај една банка од ставот (1) на овој член ќе бидат распределени за добивање на ДПК во банката во која имаат трансакциска сметка.

(7) Корисниците на финансиска поддршка кои имаат трансакциска сметка кај две или повеќе банки од ставот (1) на овој член или имаат сметка кај банка која не потпишала договор согласно став (1) на овој член, Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија ги распределува за издавање на ДПК кај една од банките од банките од ставот (1) на овој член според принципот на фер рамномерна распределба, а во согласност со расположливите капацитети на секоја од банките од ставот (1) на овој член давајќи предност на распредување на лица со трансакциските сметки на кои примаат плата или социјална помош во банка од ставот (1) на овој член.

(8) Корисниците на финансиска поддршка кои немаат отворено трансакциска сметка кај ниту една банка од ставот (1) на овој член, се распределуваат за издавање на ДПК кај една од банките според принципот на фер рамномерна распределба, а во согласност со расположливите капацитети на секоја од банките од ставот (1) на овој член.

(9) По извршена проверка и распределба на корисници на финансиска поддршка од ставовите (6), (7) и (8) на овој член, Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија до банките од ставот (1) на овој член во рок од пет дена од денот на влегувањето во сила на оваа уредба со законска сила доставува конечна Листа на корисници на финансиска поддршка која ги содржи лицата корисници на финансиска поддршка на кои банката издавач на ДПК од ставот (1) на овој член ќе им издаде ДПК.

(10) Конечната листа на корисници на финансиска поддршка со податок за името и презимето на корисникот и банката издавач на ДПК, Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија ја објавува на [www.kurivamdomasno.gov.mk](http://www.kurivamdomasno.gov.mk) во рок од пет дена од денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила. Корисник на финансиска поддршка од членот 2 точки 1), 2), 3) и 4) од оваа уредба со законска сила има право да ја одбие финансиската поддршка во рок пет дена од денот на објавувањето на Конечната листа од овој став. Одбивањето на финансиската поддршка се врши преку [www.kurivamdomasno.gov.mk](http://www.kurivamdomasno.gov.mk), односно преку банка издавач на ДПК, во писмена форма или преку е-маил, во спротивно се смета дека финансиската поддршка уредена со ова уредба со законска сила се прифаќа.



(11) Банката издавач на ДПК склучува договор за издавање на ДПК и отвора трансакциска сметка на корисник на финансиска поддршка во согласност со закон и општите акти на банката издавач. Согласно со оваа уредба со законска сила за уредно се смета склучувањето договор за издавање на ДПК преку објавување на формуларен (типски) договор на интернет страната на банката издавач на ДПК или во простории на банката издавач на ДПК и приемот на изјава во е-форма од корисникот на финансиска поддршка дека е запознаен и ги прифаќа условите од објавениот договор. Малолетен граѓанин корисник на ДПК кој има валиден документ за идентификација (лична карта или пасош), согласно оваа уредба со законска сила ќе може самостојно да даде согласност и да склучи Договор за издавање на ДПК и отворање на трансакциска сметка, без присуство на родител/старател и без нивно евидентирање во својство на законски застапник во банката и истото ќе се смета дека е во согласност со Законот за облигациони односи и другите прописи кои се однесуваат на работењето на банките.

(12) Сите мерки и дејствија на анализа, идентификување, потврдување на идентитет, редовна проверка и ажурирање на клиенти – корисници на финансиска поддршка во согласност со прописите што го уредуваат спречувањето на перење пари и финансирање на тероризам од страна на банката издавач на ДПК при склучување на договорите од ставот (11) на овој член, ќе се преземаат врз основа на податоците добиени согласно ставот (10) на овој член и со задржување на копија од важечки документ за идентификација издаден од надлежен орган во хартиена и/или електронска форма, а без обврска за пополнување на други документи за регистрација/ажурирање на клиентите. Банката може да побара од корисникот на ДПК електронски да достави други документи потребни за регистрација/ажурирање на клиентите. Прибирањето на податоци на овој начин и нивниот пренос банките ќе се вршат во криптирана форма што ќе се смета дека е во согласност со важечките законски прописи што го регулираат спречувањето на перење пари и финансирање на тероризам и прописите за заштита на личните податоци.

(13) Доколку корисникот на финансиска поддршка се смета за клиент - носител на јавна функција според важечките прописи што го регулираат спречувањето на перење пари и финансирање на тероризам, истиот е должен при склучување на договор од ставот (11) на овој член да ја извести банката издавач на ДПК за таквата околност. Во спротивно, ќе се смета дека корисникот на финансиска поддршка не е носител на јавна функција. (14) Корисник на финансиска поддршка од членот 2 точки 1), 2), 3) и 4) на оваа уредба со законска сила, со внесување на својот ЕМБГ на интернет страната [www.kupuvamdomasno.gov.mk](http://www.kupuvamdomasno.gov.mk) со безбедносен (HTTPS) протокол проверува во која банка издавач ќе му биде издадена ДПК и висината на финансиската поддршка.

(15) Во рок од три дена од денот на извршената достава на Конечната листа на корисници на финансиска поддршка од ставот (10) на овој член, Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија врши исплата на средствата за финансиска поддршка на банките од ставот (1) на овој член во висина утврдена за секоја банка одделно.

(16) Банката издавач на ДПК од ставот (1) на овој член, домашна платежна картичка издава на корисниците на финансиска поддршка од Конечната листа на корисници на финансиска поддршка од ставот (10) на овој член во најкус можен рок согласно со расположливите капацитети на банката, а најдоцна до 3.7.2020 година.

(17) Банката издавач на ДПК на својата интернет страна го објавува начинот на уредна достава и прием на ДПК до корисниците на финансиската поддршка на кои им издала ДПК. Банката издавач на ДПК, издадената платежна картичка ја доставува на адресата на живеење на лицето корисник на финансиска поддршка од Листата на корисници на финансиска поддршка од ставот (9) на овој член и обезбедува доказ за приемот на ДПК од лицето корисник на финансиска поддршка. За извршен прием и уредна достава се смета доставата со препорачана пратка преку пошта, доставата од страна на банката, како и приемот на ДПК во просториите на банката од ставот (1) на овој член.

#### Член 5

(1) Финансиската поддршка од членот 1 став (2) на оваа уредба со законска сила е еднократен износ кој се исплатува на ДПК издадена од банка издавач на ДПК, резидент на Република Северна Македонија, на лице корисник на финансиска поддршка согласно со оваа уредба со законска сила.

(2) Договорот за издавање на домашна платежна картичка од членот 4 став (1) од оваа уредба со законска сила и договорот меѓу банката издавач на ДПК и корисник на финансиска поддршка содржи задолжителни елементи според кои банката издавач на ДПК на лице-корисник на финансиска поддршка:

- не пресметува и наплатува надоместоци за издавање на ДПК,
- не пресметува и наплатува членарина за првата година на важност на ДПК,

- не пресметува и наплатува надоместоци за отворање, водење, управување, одржување и слични надоместоци за сметката поврзана со ДПК, до крајот на 2020 година,

- овозможува продолжување на користење на ДПК и по истекот на календарска 2020 година, во согласност со општите правила и услови за користење на платежната картичка што банката издавач ги објавила на својата интернет страна и

- не наплатава надоместоци за затворање на сметката и за затворање и/или одјавување на ДПК на барање на лицето корисник на финансиска поддршка.

(3) Граѓаните-корисници на финансиска поддршка ќе добијат еднакратна финансиска поддршка во износ од 9.000 денари по лице. Работниците-корисници на финансиска поддршка ќе добијат еднакратна финансиска поддршка во износ од 3.000 денари по лице. Младите лица корисници на финансиска поддршка ќе добијат еднакратна финансиска поддршка во износ од 3.000 денари по лице. Здравствените работници-корисници на финансиска поддршка кои учествувале во тестирање и дијагностицирање на граѓани заболени од COVID-19 и нивно лекување ќе добијат еднакратна финансиска поддршка во висина на 40% од износот на последната пресметана основна нето плата на секој работник одделно до денот на влегување во сила на оваа уредба со законска сила.

(4) Примената финансиска поддршка на ДПК од членот 2 точка 7) на оваа уредба со законска сила, корисниците на финансиска поддршка ја користат исклучиво за купување на македонски производи и услуги кај правни и физички лица вршители на стопанска дејност, резиденти на Република Северна Македонија во периодот од денот на приемот на ДПК до 31.07.2020 година. On-line набавката од интернет страници во сопственост на македонски правни и физички лица вршители на стопанска дејност за целите на финансиска поддршка се однесува на македонски производи и услуги согласно членот 2 точки 5) и 6) на оваа уредба со законска сила.

(5) По истекот на рокот од ставот (4) на овој член, престанува можноста за користење на финансиската поддршка од оваа уредба со законска сила.

(6) По истекот на рокот од ставот (4) на овој член, збирниот износ на неискористени парични средства од добиената финансиска поддршка, банката издавач на домашната платежна картичка е должна да го врати на буџетската сметка во рок од три дена од рокот во ставот (4) на овој член, без наплата на трошоци за извршената трансакција. Банката издавач на домашната платежна картичка заедно со враќањето на неискористените парични средства до Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија ќе достави Информација за искористените (потрошени) парични средства и за неискористените (непотрошени) парични средства што ги враќа поединечно по лице корисник на финансиска поддршка и збирно.

(7) ДПК од членот 2 точка 7) на оваа уредба со законска сила може да се користи за плаќање на македонски производи и услуги на ПОС терминал и виртуелен ПОС терминал на правно и физичко лице вршител на стопанска дејност согласно со Националната класификација на дејности, односно Меѓународната категоризација на трговец по ИСО

стандардизација (Merchant Category Code, скратено МСС) дадена во Прилог број 1 кој е составен дел на оваа уредба со законска сила. За дејностите од Прилогот број 1 кои респективно не се поврзани со Меѓународната категоризација на трговец по ИСО стандардизација поврзувањето ќе го направи секоја банка од членот 4 став (1) на оваа уредба со законска сила.

(8) Примената финансиска поддршка од ставот (1) на овој член не може да се користи со употреба на било кој друг платен инструмент, освен со ДПК од оваа уредба со законска сила. Со ДПК финансиската поддршка не може да се користи за:

- подигнување на готовина од банкомати, од ПОС терминали или со налог за исплата на готовина на шалтерите на банките, конверзија во странска валута или како замена за готовина,

- плаќања производи и услуги на физички и/или интернет (виртуелни) пос терминали, за подигнување на готовина на банкомати и други терминали, опслужувани од нерезиденти и/или резиденти, вршители на дејност надвор од територијата на Република Северна Македонија;

- пренос на парични средства кон други сметки во банката издавач на ДПК и/или кон други сметки кај друг носител на платен промет, независно дали е тоа сметка на лицето корисник на финансиската поддршка или е сметка на друго физичко и/или правно лице;

- плаќање за македонски производи и услуги кои не ги исполнуваат дефинициите од членот 2 точки 5) и 6) на оваа уредба со законска сила,

- плаќање на правни и физички лица кои не го исполнуваат условот за вршење на дејност од ставот (7) на овој член.

(9) Примената финансиска поддршка е изземена од извршување спрема корисник на финансиска поддршка по било која основа. За лицата корисници на финансиска поддршка кои имаат блокирани сметки, банката издавач на ДПК ќе отвори посебна сметка за намените од оваа уредба со законска сила.

(10) Во периодот од издавањето на ДПК до истекот на рокот за користење на финансиската помош од ставот (4) на овој член, банката издавач на ДПК нема да врши уплати на средства на сметката поврзана со издадената ДПК.

(11) Собраните и обработени лични податоци се чуваат во рокови утврдени со Законот за банките.

## Член 6

(1) Правните и физички лица вршители на стопанска дејност, во објектите за трговија на мало утврдени во Прилогот број 1 од оваа уредба со законска сила ќе обезбедат посебно обележани рафтови, гондоли и сл.со ознаката „КУПУВАМ ДОМАШНО“ на кои ќе бидат

изложени македонски производи за продажба на лицата - корисници на финансиската поддршка од оваа уредба со законска сила. Правните и физички лица вршители на стопанска дејност што вршат on-line продажба преку интернет страници имаат обврска јасно да ги истакнат и посебно да ги издвојат македонските производи и услуги согласно членот 2 точки 5) и 6) на оваа уредба со законска сила.

(2) За прометот на производи од ставот (1) на овој член, правните и физички лица вршители на стопанска дејност издаваат фискална сметка која задолжително содржи линија во фискалната сметка за вкупен промет остварен од македонски производи со текст „промет од македонски производи“, пресметан данок на додадена вредност од македонски производи прикажан по даночни стапки и вкупен износ на данок на додадена вредност од македонски производи.

(3) За прометот на македонски услуги, правните и физички лица вршители на стопанска дејност издаваат фискална сметка со содржината уредена во ставот (2) на овој член.

(4) Фискални сметки кои содржат производи и услуги кои не се опфатени согласно членот 2 точки 5) и 6) на оваа уредба со законска сила не може да се плаќаат со домашната платежна картичка.

#### Член 7

Примената финансиска поддршка не се оданочува со данок на доход согласно со Законот за данокот на личен доход.

#### Член 8

Инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите на оваа уредба со законска сила врши Државниот пазарен инспекторат и Управата за јавни приходи согласно нивните надлежности утврдени со закон.

#### Член 9

(1) Глоба во износ од 100 до 500 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за сторен прекршок на правно лице (микротрговец), од 300 до 1.000 евра во денарска противвредност на правно лице (мал трговец), од 1.000 до 3.000 евра во денарска противвредност на правно лице (среден трговец) и од 1.000 до 3.000 евра во денарска противвредност на правно лице (голем трговец) ако постапува спротивно на одредбите од членот 6 на оваа уредба со законска сила.

(2) Глоба во износ од 100 до 250 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за сторен прекршок на трговец поединец или физичко лице кое врши стопанска дејност ако постапува спротивно на одредбите од членот 6 на оваа уредба со законска сила. 27 мај 2020 Бр. 137 - Стр. 7

(3) Глоба во износ од 50 до 250 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на одговорно лице во правно лице (микро-

трговец), од 100 до 500 евра во денарска противвредност на одговорно лице во правно лице (мал трговец), од 150 до 500 евра во денарска противвредност на одговорно лице во правно лице (среден трговец) и од 200 до 500 евра во денарска противвредност на одговорно лице во правно лице (голем трговец) за сторениот прекршок од ставот (1) на овој член.

(4) Одмерувањето на висината на глобата за правно лице, трговец поединец и физичко лице кое врши стопанска дејност и одговорно лице во правно лице се врши согласно со Законот за прекршоците.

#### Член 10

Злоупотребата и фалсификувањето на домашната платежна картичка од страна на физички и правни лица подлежат на казна согласно со Кривичниот законик.

#### Член 11

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Според член 8 став 1 алинеи 1, 3, 8 и 11 од Уставот на Република Северна Македонија основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени во Уставот, владеењето на правото, хуманизмот, социјалната правда и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското убедување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот се еднакви.

Согласно член 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон (став 1). Секој е должен да ги почитува Уставот и законите (став 2).

Според член 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба. Ограничувањето на

слободите и правата, според ставот 4 на овој член, не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казнивите дела и казните како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповедта.

Членот 125 од Уставот пропишува дека, постоењето на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници (став 2). Одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена (став 3).

Согласно член 126 став 2 од Уставот, овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

5. Во Република Северна Македонија, согласно член 125 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, поради неможноста на Собранието како надлежен орган за прогласување на вонредна состојба да се состане, од страна на претседателот на Република Северна Македонија, донесени се пет последователни одлуки за утврдување на постоење на вонредна состојба заради заштита и спречување со последиците од коронавирусот COVID 19, првата на ден 18.03.2020 година, а последната заклучно со 22.06.2020 година, а во моментот кога Собранието ќе биде во можност да се состане ќе му бидат поднесени на потврдување согласно член 125 став 4 од Уставот.

Во суштина, вонредната состојба претставува состојба во која поради настанување на големи природни непогоди или епидемии, со цел справување со причините и/или последиците, се излегува од воспоставениот ред, и во такви околности мерките коишто се преземаат од владите во вонредна состојба мора да бидат дизајнирани и насочени кон справување со причинителот на состојбата, последиците од истата, да презема мерки коишто се 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 повратат уставниот поредок со кој човековите права повторно ќе можат целосно да бидат обезбедени. Вонредната состојба е уставна материја, и во време на вонредна состојба Владата мора да ги почитува темелните вредности на уставниот поредок особено владеење на правото.

Според член 126 став 1 од Уставот и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Северна Македонија, при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила. Ваквото овластување на Владата трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Оттука, со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може поинаку да регулира одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чиешто задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната на мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.

Во конкретниот случај, Владата, врз основа на член 126 став 1 од Уставот и член 36 став 1 од Законот за Владата, на 27 мај 2020 година, во услови на прогласена вонредна состојба на



територијата на целата Република, донела Уредба со законска сила за финансиска поддршка на граѓаните и вработените лица со низок доход, млади лица и здравствени работници преку издавање на домашна платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.137/2020).

Од анализата на одредбите на наведената уредба со законска сила, произлегува дека Владата, во согласност со уставните овластувања во услови на прогласена вонредна состојба, пропишала дека се уредуваат условите, начинот и постапката на финансиска поддршка на граѓаните и вработени лица со низок доход, млади лица на возраст од 16 до 29 години и здравствените работници кои учествувале во тестирање, дијагностицирање и лекување на граѓаните заболени од COVID -19, со издавање на платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги од Буџетот на Република Северна Македонија, којашто може да биде искористена до 31.07.2020 година. Сето ова заради поттикнување на приватната потрошувачка и купување македонски производи и услуги во услови на намалена економска активност, а со тоа и стимулирање на домашната економија во услови на здравствено-економската криза предизвикана од коронавирусот COVID-19, а заради заштита и справување со последиците од ширењето на тој вирус.

На овој начин Владата овозможува финансиска поддршка во еднократен износ од Буџетот на Републиката за точно определени категории на граѓани, за кои оценила дека тоа е нужно и оправдано во дадената ситуација да бидат социјално заштитени, а што е во согласност со одредбите на Уставот според кои Републиката е социјална држава, а хуманизмот, социјалната правда и солидарноста се темелни вредности на уставниот поредок. Притоа, утврдени се јасно определени критериуми за остварување на правото од Уредбата, а сето во зависност од економска моќ на држават и во согласност со членот 54 од Уставот.

Неспорно е дека оваа мерка е тесно поврзана, односно предизвикана од причините за прогласување на вонредната состојба – епидемија од коронавирусот COVID-19 и е во насока на ублажување на последиците од истата. Поради тоа, Судот оцени дека ваквата мерка има легитимна цел, општествена оправда-

ност, разумна е и пропорционална на целта што се сака да се постигне, поради што не излегува надвор од овластувањето коешто согласно Уставот го има Владата во вонредна состојба.

При градењето на овој став Судот имаше предвид дека Владата има донесени и други уредби со законска сила и во други области (здравствена заштита и здравствено осигурување, трудово право, финансиска поддршка на работодавачите од приватниот сектор и др.), со цел да се заштитат граѓаните и да се ублажат последиците предизвикани од прогласената вонредна состојба.

Поради наведеното, Судот оцени дека со конкретна уредба не се повредуваат членот 8 став 1 алинеи 1, 3, 8, 11, членот 9, членот 51 и членот 54 од Уставот, како и одредбите на меѓународните акти на кои се повикува подносителот на иницијатива.

6. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Елена Гошева, Насер Ајдари, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.195/2020 од 08.07.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992, по нашето гласање против Решението У.бр.195/2020 од 8 јули 2020 година, го издвојуваме и писмено го образложуваме следното

#### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Не се согласуваме со Решението У.бр.195/2020 на Уставниот суд со кое мнозинството судии одлучија да не се поведе постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за финансиска поддршка на граѓани и вработени лица со низок доход, млади лица и здравствени работници преку издавање на домашна платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги за време на вонредна состојба, како и со образложението дека со оспорената уредба со законска сила „не се повредувале членовите 9 и 54 од Уставот како и

одредбите на меѓународните акти на кои се повикува подносителот на иницијативата“.

Спротивно на ваквиот став на мнозинството судии искажан во наведеното решение, сметаме дека оспорената уредба со законска сила не е во согласност со следните уставни одредби како и со општо прифатените норми на меѓународното право (конвенции, декларации и сл.).

А) Член 1 став 1 од Уставот според кој Република Македонија е суверена, самостојна, демократска и социјална држава.

Б) Член 8, став 1, алинеи 1, 3, 8 и 11 од Уставот на Република Македонија, според кој основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени во Уставот, на владеењето на правото и на хуманизмот, социјалната правда и солидарноста и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

В) Член 9 од Уставот, според кој граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Г) Членот 51 од Уставот, според кој во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Д) Членот 54 од Уставот, според кој слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот. Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба. Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.

Членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи според кој уживањето на правата и слободите, признати со оваа конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на

кожа, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.

Членот 1 од Универзалната декларација за човекови права според кој „сите човекови суштества се раѓаат слободни и еднакви по достоинство и права. Тие се обдарени со разум и совест и треба да се однесуваат еден кон друг во духот на општочовечката припадност“.

„Сите права и слободи наведени во Декларацијава им припаѓаат на сите луѓе, без оглед на разликите меѓу нив, како што се: раса, боја, пол, јазик, религија, политичко или друго убедување, национално или општествено потекло, сопственост, раѓање или друг статус“.

Тргувајќи од наведените уставни одредби ЕКЧП и УДЧП сметаме дека со оспорената уредба со законска сила се ставени во нееднаква положба и дискриминирани се граѓаните кои не се предвидени како корисници на финансиската поддршка од владината програма П1 – Мерки за справување со Ковид наспроти граѓаните – корисници на помошта определени во член 1 став 1 од Уредбата: граѓани и вработени лица со низок доход, млади лица на возраст од 16 до 29 години и здравствени работници кои учествуваат во тестирање, дијагностицирање и лекување на граѓани заболени од Ковид-19 со издавање на домашна платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги.

Исто така, сметаме дека со оспорената уредба се врши директна дискриминација на граѓаните односно повреда на правото на еднаквост третман на граѓаните од страна на државата, кои не се корисници на финансиската поддршка од буџетски средства, односно се ставаат во привилегирана положба една група граѓани како корисници на буџетски средства предвидени во владината програма наспроти сите останати граѓани кои не се корисници на финансиската помош без претходно утврдена методологија и критериуми за доделување финансиска помош на сите граѓани на кои што им е неопходно потребна финансиска поддршка заради ублажување на последиците предизвикани од пандемијата од коронавирусот Ковид-19.

Имено, во конкретниот случај со оспорената уредба, финансиската поддршка само на граѓани и вработени лица со низок доход, млади лица и дел од здравствените работници претставува основа за дискриминација што се темели на недозволен различен третман кон граѓаните, по основ на општествен и имотен статус, возраст, положба во општеството, припадност на група. Оттука, сметаме дека различното и селективното третирање на граѓаните според имотниот статус и возраст не е пропорционално, односно оправдано во услови на епидемија која претставува општа опасност за сите, како и дека со решенијата содржани во оспорената уредба не може да се оправда селективноста како неопходна и легитимна во едно демократско општество.

Во конкретниот случај, и покрај фактот што пандемијата Ковид-19 претставува општо загрозувачка пандемија од која никој не е поштеден, а во случајот со справување на негативните последици од неа директно се справуваат и други категории вработени лица, како на пример, пензионерите со минимални пензии, матичните доктори кои исто така на соодветен начин учествуваа во заштита и спречување на последиците од Ковид-19, припадниците на полицијата кои континуирано беа и се уште се ангажирани во регулирањето на јавниот ред, а особено во услови на вонредна состојба и полициски час, припадниците на Армијата кои исто така во одреден период беа вклучени во борбата против пандемијата и слично. Од овие причини, сметаме дека со оспорената уредба е повредена еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, ставени се во дискриминирана положба мнозинството граѓани, наспроти малцинството таргетирани граѓани со кој чин има повреда на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок на државата. Со арбитрарна уредба, врз основа на арбитрарни критериуми се овозможи да има привилегирани граѓани кои ќе земаат финансиска помош од буџетски средства, наспроти мнозинството граѓани кои ги дискриминира и ги остави без финансиска поддршка иако и тие граѓани имаат право на поддршка и финансиска помош во време на пандемија.

Исто така, сметаме дека со оспорената уредба се прави дискриминација не само по основ на статус, положба, возраст и професија, туку и интерна дискриминација во рамките на лица со ист или сличен имотен статус, иста или слична возраст, иста или

слична професија, бидејќи согласно член 2 од Уредбата се утврдени мерки за финансиска поддршка само за:

А) „Граѓани со низок доход“ полнолетни државјани на Република Северна Македонија кои се приматели на социјална помош или невработени лица кои активно бараат работа евидентирани во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија заклучно со 22.05.2020 година, кои за 2019 година оствариле годишен доход во нето износ не поголем од 180.000 денари и за периодот јануари-април 2020 година оствариле доход во нето износ не поголем од 60.000 денари согласно со евиденцијата на Управата за јавни приходи (во натамошниот текст: „граѓани-корисници на финансиска поддршка“):

Б) „Вработени лица со низок доход“ се државјани на Република Северна Македонија кои се во работен однос и кои за периодот јануари-април 2020 година оствариле доход само по основ на плата и надоместоци на плата во нето износ не поголем од 60.000 денари, согласно со евиденцијата на Управата за јавни приходи (во натамошниот текст: „работници-корисници на финансиска поддршка“).

В) „Млади лица“ се државјани на Република Северна Македонија со наполнети 16 години и не постари од 29 години, кои се активни учесници во формалното средно образование (средни училишта основани од Република Северна Македонија, локалната самоуправа и Градот Скопје) и високото додипломско образование на Република Северна Македонија (универзитети основани од Република Северна Македонија), согласно со евиденцијата на Министерството за образование и наука (во натамошниот текст: „млади лица-корисници на финансиска поддршка“).

Г) „Здравствени работници кои учествуваат во тестирање, дијагностицирање и лекување на граѓани заболени од Ковид-19 се државјани на Република Северна Македонија вработени во јавните здравствени установи, Клиника за инфективни болести, Институт за јавно здравје, центри за јавно здравје, членови на тимовите за Итна медицинска помош, лица вработени во инфективните одделенија на општите болници и ангажирани работници во други одделенија кои повремено биле ангажирани во инфективните одделенија на соодветната јавна здравствена установа респективно за времето на ангажирање согласно со евиденцијата на Фондот за здравствено осигурување заради тестирање, дијагностицирање и лекување на граѓани заболени од Ковид-19 (во натамошниот текст: „здравствени работници-корисници на финансиска поддршка“).

На тој начин со оспорената уредба се направи збирна/кумулативна и повеќекратна дискриминација со заштитена карактеристика и статус (имотна и статусна припадност, возраст, професија), обезбедувајќи им повластен статус на повеќе таргети-

рани групи што власта смета дека во моментов треба да ги заштити како најпогодени од пандемијата, а ги дискриминира другите групи и поединци кои, исто така, имаа/т конкретен ангажман во санирањето на негативните последици од пандемијата и еднакво беа погодени со последиците од пандемијата (припадници на полицијата, Армијата, матичните и другите доктори и медицински персонал, фармацевти, вработени во маркети, лицата вработени во кризните штабови и слично), како и пензионерите со ниски пензии.

За нас не е спорно дека Уставот ја овластил Владата да донесува уредби со законска сила за време на вонредна состојба но, исто така, Уставот го ограничил тоа овластување на Владата, уредувајќи дека истото мора да биде во согласност со Уставот и со закон, а во конкретниот случај со оспорената уредба се врши дискриминација на другите граѓани во однос на привилегираните категории граѓани посочени со Уредбата за време на вонредна состојба.

Членот 126 од Уставот на кој се повикува Владата, само уредува овластување за Владата да може да донесува уредби со законска сила до завршување на вонредната состојба, меѓутоа, тоа уставно овластување никако не значи и не подразбира да може Владата, арбитарно, своеволно и дискриминирачки по своја сопствена проценка и оценка, самата, слободно да одлучува кои граѓани ќе ги дискриминира, кои ќе ги привилегира со уредба, кого се ќе опфати со привилегиите, а кого не, што впрочем и се прави со оспорената уредба.

Ограничувањата на слободите и правата за време на воена или вонредна состојба, според член 54 од Уставот, можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и исклучиво според одредбите на Уставот и не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3).

Уставната определба, уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и со закон, упатува на тоа дека уредбите со законска сила можат да бидат донесени само во функција на операционализација на уставни и законски одредби, а со истите не може да се уредува ограничување/дискриминирање на слободи и права за човекот и граѓанинот.

Ограничувањата на слободите и правата на човекот и граѓанинот се уредуваат со Уставот, а доколку Уставот упатил тоа ограничување да биде уредено со закон, ограничувањето на слободите и правата на човекот и граѓанинот, мора да биде пропорционално со целите коишто треба да се постигнат со тоа ограничување и да биде неопходно во едно демократско општество.

На крајот, сметаме дека во Решението Уставниот суд дал мошне куса аргументација и не одговорил на сите аспекти коишто се покренуваат како правни прашања во иницијативата по однос на повредите на Уставот и ЕКЧП.

Врз основа на изнесеното сметаме дека оспорената уредба со законска сила не е во согласност со наведените уставни одредби, како и со Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи.

Судии на Уставниот суд,  
Јован Јосифовски  
Никола Ивановски

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) по моето гласање против Решението У.бр.195/2020, донесено на седницата одржана на 8 јули 2020 година со кое Уставниот суд одлучи да не се поведе постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за финансиска поддршка на граѓаните и вработените лица со низок доход, млади лица и здравствени работници преку издавање на домашна платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.137/2020), писмено го образложувам моето

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд по повод иницијативата поднесена од Здружението на граѓани за развој и промоција на туризмот, одржлив развој и човекови права АКСИОС 2017 – Скопје, на седницата



одржана на 8 јули 2020 година, со Решение У.бр.195/2020 не поведе постапка за оценување на уставноста на оспорената Уредба со законска сила за финансиска поддршка на граѓаните и вработените лица со низок доход, млади лица и здравствени работници преку издавање на домашна платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги за време на вонредна состојба.

Не се согласувам со аргументите наведени во Решението, од причина што моето мислење е поинакво од мнозинството судии.

Во наведеното решение, донесено со мнозинство гласови, се наведува дека „со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но ваквите овластувања не се неограничени“. Токму така, овластувањата на Владата се ограничени. Уредбите коишто ги носи Владата за време на вонредна состојба треба да уредуваат неопходни мерки коишто се во функционална врска со директно или индиректно влијание во надминување на причините поради кои е прогласена вонредната состојба, со водење сметка мерките да имаат легитимна цел, општествена оправданост, да се разумни и пропорционални со цел враќање во редовна нормална состојба на животот на граѓаните. Со исполнување на овие услови од Уредбата со законска сила, Владата ги задоволува барањата од членовите 125 и 126 од Уставот врз основа на кои е донесена. Другиот услов којшто треба да го исполни Владата е предвиден во членот 54 од Уставот со кој се бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.

Оспорената уредба со законска сила, Владата ја донесе за време на општозагрозувачка пандемија Ковид-19, од која никој не е поштеден, а со истата се заштитува само одредена категорија на граѓани. Уставниот суд при донесувањето на Одлуката го занемари фактот дека слободите и правата на граѓаните се остваруваат врз основа на Уставот, а не врз основа на закони и др.акти. Оваа и останатите уредби со законска сила коишто Владата ги донесе за време на вонредната состојба беа донесени согласно членовите 125 и 126 од Уставот на Република Македонија. Согла-

сно наведените одредби од Уставот, донесените уредби треба да бидат во согласност со Уставот и со законите, што значи дека тие иако се со законска сила не се закон, односно го задржуваат името уредба и во никој случај не можат да регулираат слободи и права на човекот и граѓанинот. Потврда за ова е и Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот.

Не се согласувам со мислењето на мнозинството судии кои сметаат дека мерката предвидена со оспорената уредба има легитимна цел, општествена оправданост, разумна е и пропорционална на целта што сака да се постигне, бидејќи не излегува надвор од овластувањето коешто го има Владата согласно Уставот. Со оспорената уредба, Владата ги става граѓаните во нееднаква положба, односно врши дискриминација на оние кои не се предвидени како корисници на финансиска поддршка од програмата на Владата - мерки за справување со Ковид-19, наспроти граѓаните набројани во член 1 став 1 од Уредбата: граѓани и вработени лица со низок доход, млади лица на возраст од 16 до 29 години и здравствени работници кои учествуваат во тестирање, дијагностицирање и лекување на граѓани заболени од COVID-19 со издавање на домашна платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги, со што Владата ги крши член 8 став 1 алинеја 1, 3, 8 и 11 и членот 9 од Уставот на Република Македонија.

Правото на недискриминација е општо право коешто се однесува на политичките, социјалните и културните права во Македонија, а нашиот Кривичен законик ја санкционира како кривично дело повредата на еднаквост на граѓаните во уживањето на правата. Токму со оваа уредба се кршат овие општи права на граѓаните кои според нашиот Устав се еднакви пред законите, ги уживаат сите права кои произлегуваат од Уставот и законите и се должни да ги исполнуваат сите обврски кон државата. Од тој аспект тие треба да бидат еднакво третирани кога се работи за привилегии кога станува збор за финансиска поддршка од буџетските средства на државата во кои средства на свој начин издвојуваат сите граѓани на државата.

Со носењето на оваа уредба, Владата врши директна дискриминација на граѓаните кои не се корисници на финансиската поддршка од буџетски средства, односно става во привилегирана положба една група на граѓани како корисници, без никаква прет-

ходно утврдена методологија и критериуми за доделување на финансиска помош.

Со ова Владата ја крши обврската за почитување на правото на еднаквост пред Уставот и законите, а воедно и меѓународните документи за човекови права – Универзалната декларација за човекови права и Европската конвенција за човекови права, посебно членот 12 и членот 14 од истата. Имајќи ја во предвид содржината на член 1 став 1 од оспорената уредба, се поставува прашањето дали различното и селективно третирање на граѓаните според имотниот статус и возраст е пропорционално, односно оправдано во услови на пандемија којашто претставува општа опасност за сите граѓани, дали го оправдува јавниот интерес во кое било демократско општество и дали со Уредбата може да се оправда селективноста како неопходна и легитимна. Имајќи во предвид дека пандемијата Ковид - 19 има општозагрозувачка сила од која никој не е поштеден и со нејзините негативни последици се справуваат и другите категории на граѓани како: припадниците на полицијата, армијата, вработените во Центарот за справување со кризи, вработените во аптеките, маркетите, вработените во локалната власт итн.

Со оваа уредба со законска сила, Владата изврши поделба на привилегирани граѓани на кои им овозможи финансиска поддршка и сите други непривилегирани граѓани кои не ги опфати со мерките од Уредбата. Со ова Владата ја повреди еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, со што го повреди владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок на државата. Без претходно утврдена методологија, без јасно утврдени критериуми, Владата не ги зеде во предвид ниту матичните лекари ниту пензионерите како лица со низок доход, а без за истото да наведе свое оправдано решение.

Оспорената уредба со законска сила донесена од Владата не е во насока на спречување на општата опасност, односно е надвор од целта за воведување на вонредна состојба и спречување на ширење на епидемијата, поради што истата не е легитимна и оправдана.

Сите европски и меѓународни стандарди велат дека постоењето на вонредната состојба не смее да значи привремено укинување на владеењето на правото, ниту пак државата е овластена

во време на вонредна состојба да не ги почитува начелата на уставност и законитост коишто се основа на владеењето на правото, бидејќи тоа и во вонредна состојба е предвидено како главен и траен столб врз кој опстојува и функционира секоја демократска држава. Во конкретниот случај, различното постапување со граѓаните кое се манифестира во оневозможување на сите лица да остварат право на финансиска помош овозможена од Владата од буџетските средства на државата, претставува дискриминаторско постапување кон граѓаните по основ на општествен и имотен статус, возраст, положба во општеството, припадност на група.

Со Решението У.бр.195/2020 од 8 јули 2020 година, мнозинството судии го прифатија ставот на Владата која ги става во дискриминаторска положба мнозинството граѓани, наспроти малцинството таргетирани граѓани, со што го повреди начелото на владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

Со наведеното решение со кое Судот не поведе постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за финансиска поддршка на граѓаните и вработените лица со низок доход, млади лица и здравствени работници преку издавање на домашна платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги за време на вонредна состојба, Уставниот суд не даде свои аргументи за наводите во иницијативата со која се наведува постоење на дискриминација на граѓаните. Кога Судот носи решение за неповедување на постапка за оценување на уставноста, неопходно е потребно да наведе зошто не ги прифаќа наводите во поднесената иницијатива. Недозволиво е Судот во своето решение да не даде одговор на она што се наведува и тврди во иницијативата од страна на подносителот, односно да наведе зошто не држат наводите во иницијативата. Тоа во Решението не е наведено, односно не е направена анализа на наводите со кои се бара поведување на постапка за оценување на уставноста на оспорената уредба.

Во конкретниот случај, со оспорената уредба со законска сила, Владата ја злоупотреби позицијата на законодавец и не ги почитуваше неопходните начела на пропорционалност, начелото на поделба на власта и заштита на човековите права.

Доколку Уставниот суд утврдеше неуставност на наведената уредба со законска сила ќе спречеше да настапи незадоволство и поделба помеѓу граѓаните - оние кои добиле и оние кои не добиле финансиска помош од буџетските средства на државата, а граѓаните кои подеднакво ги трпат последиците од настанатата пандемија ќе можеа да добијат минимална помош за справување со последиците.

Судија на Уставниот суд,  
Елена Гошева  
**(У.бр.195/2020 од 08.07.2020)**

## **I.5. РЕШЕНИЈА ЗА ОТФРЛАЊЕ НА ИНИЦИЈАТИВИТЕ**

### **1.5.1. Ненадлежност**

**53.**

**У.бр.132/2019**

**- Деловник за работа на наставно-научниот совет на Факултетот за туризам и угостителство - Охрид**

**Од содржината на оспорениот Деловник со кој се уредува начинот на работење на Наставно-научниот совет на Факултетот за туризам и угостителство – Охрид, произлегува дека истиот претставува интересен акт на Факултетот којшто има правно дејство само за вработените на Факултетот за туризам и угостителство-Охрид, а не за неограничен број на субјекти надвор од Факултетот, поради што не го задоволува критериумот на пропис согласно член 110 алинеја 2 од Уставот и како таков не подлежи на уставно-судска оценка.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 22 јануари 2020 година, донесе

### **РЕШЕНИЕ**

**1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за оценување на законитоста на член 10 ставови 3 и 4 од Деловникот за работа на Наставно-научниот совет на Факултетот за туризам и угостителство-Охрид, бр.02-325/3-3 од 28.05.2019 година.**

2. Проф.д-р Јове Кекеновски од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на законитоста на Деловникот означен во точката 1 од ова решение.

Со иницијативата се бара оцена на законитоста на оспорените одредби од Деловникот, затоа што биле во спротивност со одредби на Законот за високото образование („Службен весник на Република Македонија“ бр.82 од 08.05.2018 година), и тоа: член 3 став 2 точка 1, којшто налагал дејноста на високото образование да се заснова на начелото на автономија и академска слобода; член 4 став 2 точка 3, којшто налагал експлицитна заштита и овозможување на академска слобода, а не нејзино ограничување предвидено со оспорените одредби и член 4 став 2 точка 4, која што се однесувала на забрана на концентрација на моќ, односно дека целите на високото образование се остварувале преку демократски, инклузивен процес на одлучување којшто оневозможувал концентрација на моќ во овој случај во функцијата декан на факултетот.

Имено, и двата оспорени става на членот 10 од Деловникот дополнително ја зголемувале и непотребно ја концентрирале моќта на раководното лице на факултетот спротивно на наведените законски одредби.

Законот за високото образование и Статутот на УКЛО во ниту еден член, став или точка не налагале задолжително присуство на седници односно оправдано или неоправдано отсуство од седници на Наставно научниот совет(ННС) и затоа Деловникот како подзаконски општ акт не смеел да регулира нешто што било вон рамките на Законот. Посебно требало да се има во предвид дека со подзаконските општи акти се доработуваат и се прецизираат законските одредби и истите не требало да наметнуваат нови обврски коишто не се регулирани со законските акти. Со подзаконски општи акти не можело да се засноваат нови овластувања (права) и обврски за субјектите освен оние кои веќе биле уредени со закон.

Подносителот на иницијативата наведува дека ја разбирал потребата и неминовноста на наставниот кадар согласно член 4 став 2 точка 12 од Законот за високото образование да учествува во планирањето, утврдувањето и развојот на вкупниот образовен систем (меѓу другото и со присуство на седници на ННС), но не на таков императивен начин предложен со ставовите 3 и 4 во

предложениот деловник, посебно што апсолутно било недозволиво ненајавеното отсуство од седницата на ННС да биде третирано како ненајавено отсуство од работа.

Поради наведеното, се предлага Уставниот суд да ги поништи или укине ставовите 3 и 4 на членот 10 од Деловникот за работа на Наставно-научниот совет на Факултетот за туризам и угостителство-Охрид.

3. Судот на седницата утврди дека според член 10 став 3 од Деловникот за работа на Наставно-научниот совет на Факултетот за туризам и угостителство-Охрид, отсуството од седница на ННС се пријавува писмено или на службената мејл адреса на факултетот. Деканот го одобрува отсуството.

Според ставот 4 на истиот член, ненајавеното отсуство од седницата на Наставно-научниот совет значи и ненајавено отсуство од работа.

4. Според член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Според член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Судот ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Видно од содржината на Деловникот за работа на Наставно-научниот совет на Факултетот за туризам и угостителство-Охрид, со Деловникот се уредува начинот на работење на Наставно-научниот совет на Факултетот за туризам и угостителство-Охрид, а особено: подготовка и свикување на седниците, текот на седниците, одржување на редот на седниците, одлагање, прекин и крај (заклучување) на седниците, записник од седниците и работење на помошните тела (комисии) на Наставно-научниот совет.

Според Судот, Уставниот суд не е надлежен да ја оценува ниту уставноста, ниту законитоста на овој правен акт.

Ова од причини што поаѓајќи од карактерот на Деловникот, како акт со кој се уредува начинот на работење на Наставно-научниот совет на Факултетот за туризам и угостителство – Охрид, произлегува дека истиот претставува интерен акт на Факултетот којшто има правно дејство само за вработените на Факултетот за туризам и угостителство-Охрид, а не за неограничен број на суб-



јекти надвор од Факултетот, поради што не го задоволува критериумот на пропис согласно член 110 алинеја 2 од Уставот и како таков не подлежи на уставно-судска оценка.

Поради тоа, и оспорените одредби од Деловникот, како негов составен дел, не подлежат на уставно-судска оценка.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека се настапени деловничките претпоставки за отфрлање на иницијативата согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија.

5. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, Никола Ивановски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.132/2019 од 22.01.2020)**

## 54.

### У.бр.135/2019 - Локални избори

**Надлежност е на законодавецот кој ги донесува, изменува и дополнува законите да врши номотехничко усогласување на законски одредби коишто се повикуваат на закон којшто веќе не е дел од правниот поредок, а не на Уставниот суд, поради што Судот ја отфрли иницијативата согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019), на седницата одржана на 11 март 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на член 46 став 1 алинеја 4 во делот „локалните избори“ и член 76 став 3 во делот „локалните избори“ од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ број 5/2002).

2. Игорчо Точев од Кочани, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на деловите од одредбите од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Во иницијативата, најнапред е цитиран членот 192 од Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 40/2006), согласно кој престанале да важат повеќе закони, помеѓу кои и Законот за локалните избори („Службен весник на Република Македонија“ број 45/2004, 52/2004, 60/2004 и 4/2005).

Но и покрај ова, оспорените делови од одредбите на Законот за локалната самоуправа упатувале на примена на закон којшто престанал да важи што доведувало до забуна во примената и практикувањето на правото, а што не било во согласност со начелото на владеење на правото како една од темелните вредности на уставниот поредок гарантирани со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

3. Судот на седницата утврди дека според член 46 став 1 алинеја 4 од Законот за локалната самоуправа, на членот на советот му престанува мандатот пред истекот на времето за кое е избран, меѓу другото и ако настапи случај на неспојливост со функцијата член на советот согласно со Законот за локалните избори.

Според член 76 став 3 од истиот закон, доколку настапат условите за распуштање на советот од членот 75 на овој закон, за остатокот од изборниот период ќе се распишат нови избори за советот, согласно со Законот за локалните избори.

Судот, исто така утврди дека согласно член 192 од Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 40/2006), со денот на влегувањето во сила на овој законик престануваат да важат Законот за избор на претседател на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 20/1994, 48/1999 и 11/2004), Законот за избор на пратеници во Соб-

ранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 42/2002 и 46/2004), Законот за локалните избори („Службен весник на Република Македонија“ број 45/2004, 52/2004, 60/2004 и 4/2005), Законот за избирачки список („Службен весник на Република Македонија“ број 42/2002, 35/2004 и 74/2005), Законот за избирачките места („Службен весник на Република Македонија“ број 50/1997) и Законот за изборните единици за избор на пратеници во Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 43/2002).

Според член 197 од Законикот, овој законик влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

Изборниот законик е објавен во „Службен весник на Република Македонија“ број 40/2006 од 31 март 2006 година, односно влегол во сила истиот ден со што престанал да важи Законот за локалните избори („Службен весник на Република Македонија“ број 45/2004, 52/2004, 60/2004 и 4/2005).

4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Согласно со член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Според наводите во иницијативата, оспорените делови од одредбите од Законот за локалната самоуправа упатувале на примена на Законот за локалните избори којшто престанал да важи со отпочнувањето на примената на Изборниот законик, што доведувало до забуна во примената и практикувањето на правото, а што не било во согласност со начелото на владеењето на правото.

Судот смета дека ваквите наводи се неосновани со оглед на фактот дека единствен закон којшто е во примена и којшто го регулира прашањето за избор на членови на советите на општините е Изборниот законик, каде што јасно и недвосмислено во

членот 192 е определено дека со денот на неговото влегување во сила, престанува да важи Законот за локалните избори.

Во конкретниот случај, наводите во иницијативата всушност претставуваат барање до Уставниот суд преку оценување на уставноста на оспорените делови од одредбите од Законот за локалната самоуправа, да изврши корекција во двете одредби поради тоа што се повикуваат на закон којшто веќе не е дел од правниот поредок, нешто што е во исклучива надлежност на законодавецот.

Од друга страна, надлежноста на Уставниот суд за уставно-судска контрола не се однесува на проверка на меѓусебната неусогласеност на законите, туку Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Имајќи ги во предвид утврдените надлежности на Уставниот суд во членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и наводите од иницијативата од друга страна, Судот одлучи да ја отфрли иницијативата согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, со оглед дека наводите се сведуваат на барање на постапување на овој суд што е во исклучива надлежност на законодавецот кој ги креира, изменува и дополнува законите коишто ги донесува, а преку што се врши меѓусебното усогласување на истите.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. *(У.бр. 135/2019 од 11.03.2020)*

## 55.

### У.бр.249/2020

**- Одлука за делегирање вршење на работи од јавен интерес**

**Оспорената одлука со која се доделува зимското одржување на улици и патишта во Општина Крушево како дејност од**

јавен интерес на ЈП „Комуна“ – Крушево, претставува поединечен, конкретен акт на општината, донесен во функција на операционализација на законските надлежности на општината во сферата на уредувањето на комуналните дејности и нема нормативен карактер, поради што одлуката не е подобна за уставно-судска анализа. Ова дотолку повеќе што со оспорената одлука не се уредуваат односи на општ начин и за неопределени субјекти, туку напротив со истата се регулираат права и обврски на две страни, во случајов на Општина Крушево и ЈП „Комуна“ - Крушево, односно е акт кој има дејство *inter partes* од што произлегува дека нема карактер на пропис во смисла на членот 110 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 1 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/ 1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020), на седницата одржана на 18 ноември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за делегирање вршење на работи од јавен интерес, бр.08-1176/9 од 25.10.2019 година, донесена од Советот на Општина Крушево („Службен гласник на Општина Крушево“ бр.14 од 28.10.2019 година).

2. Киро Сотирски од Крушево, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката означена во точката 1 од ова решение.

Според наводите од иницијативата оспорената одлука не била во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 став 1 од

Уставот, како и со Законот за локалната самоуправа, Законот за јавните претпријатија, Законот за комунални дејности и Статутот на Општина Крушево.

Според подносителот на иницијативата, членот 1 од оспорената одлука не бил во согласност со одредбите од член 22 став 1 точка 4, член 24 ставови 1 и 2 и член 36 став 1 точките 8 и 15 од Законот за локалната самоуправа, при што истите ги цитира.

Општината за вршење на работи од нејзина надлежност - комунални дејности - снабдување со вода за пиење, одржување на јавна чистота, собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад,... го имала формирано ЈП „Комуна“ Крушево за што било донесено и соодветен акт – Одлука (за основање-претежна дејност). „Дополнителните“ дејности не биле во согласност со законските одредби погоре наведени, од причина што не можело јавното претпријатие нив да ги извршува бидејќи за нив требало да се формираат посебни служби - јавни претпријатија, а не да ги извршувало истото јавно претпријатие.

Во однос на член 36 став 1 точка 8 од Законот за локалната самоуправа, според кој Советот „Одлучува за давање дозвола за вршење дејност од јавен интерес од локално значење во согласност со закон“, според подносителот, значело дека надлежност на Советот не било донесување на Одлука за делегирање односно „ДОДЕЛУВАЊЕ“ работи, туку дека СОВЕТОТ ДАВАЛ ДОЗВОЛА за вршење дејност од јавен интерес од локално значење.

Оспорената одлука исто така, била спротивна и со одредбите на Законот за јавните претпријатија, при што ги наведува и цитира член 1 ставови 1 и 3, членот 9 и член 10 став 1 точка 1. Имено, согласно наведените законски одредби, комуналните дејности биле дејности од јавен интерес, а под јавни претпријатија се подразбирало повеќе, а не едно претпријатие што ќе ги извршува сите дејности вклучувајќи го и зимското одржување на патиштата, а со оспорената одлука доделените работи што претставувале зимско одржување на патиштата не била дејност заради која било основано јавното претпријатие „Комуна“ - Крушево.

Од Законот за комунални дејности, како *lex generalis*, подносителот ги цитира членот 2, членот 5, член 7 став 3 и член 10 став 2 и според него, комунална дејност можела да се врши со основање на јавно претпријатие за комунална дејност, со давање

концесија за вршење на комунална дејност на начин утврден со закон и со дозвола за вршење на комунална дејност.

На крај, во наводите на иницијативата се цитираат член 21 став 1 точки 36 и 50 од Статутот на Општина Крушево, според кои Советот на Општината меѓу другото одлучувал за давање дозвола за вршење дејност од јавен интерес од локално значење согласно одредбите од Законот за локална самоуправа, а со оспорената одлука се вршело „ДЕЛЕГИРАЊЕ“ работи од јавен интерес спротивно на горенаведените законски одредби во кои било пропишано дека Советот давал дозвола.

Врз основа на претходно наведеното, подносителот на иницијативата му предлага на Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената одлука во целост и истата да ја поништи. Исто така, врз основа на членот 27 и член 71 алинеја 4 од Деловникот на Судот, до донесување на конечна одлука Судот да донесе решение со кое се запира извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на истата.

3. Судот на седницата утврди дека врз основа на член 22 став 1 точка 4, членот 24 и член 36 став 1 точки 8 и 15 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија” бр. 5/2002), членовите 2, 5 и 8 од Законот за јавните претпријатија („Службен весник на Република Македонија” бр.38/96, 6/2002, 40/2003, 49/06, 22/07, 83/09, 97/10, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15, 61/15, 39/16, 64/18 и 35/19) и член 21 став 1 точки 36 и 50 од Статутот на Општина Крушево („Службен гласник на Општина Крушево” бр.1/2007, 16/14 и 7/19), Советот на Општина Крушево, на седницата одржана на 25.10.2019 година, ја донел оспорената одлука за делегирање вршење на работи од јавен интерес.

Согласно членот 1 од Одлуката, со оваа одлука се доделува зимското одржување на улици и патишта во Општина Крушево, како дејност од јавен интерес, на ЈП „Комуна” Крушево.

Според членот 2, за зимското одржување на улиците и патиштата во Општина Крушево средствата ќе бидат обезбедени од Буџетот на Општина Крушево, врз основа на Програмата за организирање и функционирање на зимското одржување на улици и општинските патишта на подрачјето на Општина Крушево.

Во членот 3 е уредено дека ЈП “Комуна” – Крушево, зимското одржување на улиците и патиштата е должна да го врши квалитетно и непрекинато на јавен и транспарентен начин.

Согласно членот 4, за условите и начинот на извршување на зимското одржување на улици и патишта во Општина Крушево, Градоначалникот на Општина Крушево ќе склучи договор со директорот на ЈП „Комуна” Крушево.

Во членот 5 е уредено дека оваа одлука влегува во сила со денот на објавување во „Службен гласник на Општина Крушево“.

4. Согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Според член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Поаѓајќи од правните елементи што го определуваат прописот во смисла на член 110 алинеја 2 од Уставот, според кој тој треба да содржи општи норми на однесување, да уредува односи на субјектите во правото на општ начин и на неопределен број на субјекти во правото, сметаме дека оспорената одлука нема карактер на пропис, поради што не е подобна за уставно-судска оценка.

Оспорената одлука за делегирање вршење на работи од јавен интерес е донесена од Советот на Општина Крушево на 25.10.2019 година, објавена во „Службен гласник на Општина Крушево“ бр.14 од 28.10.2019 година. Истата го регулира прашањето за доделување зимско одржување на улици и патишта во Општина Крушево како дејност од јавен интерес на ЈП „КОМУНА“– Крушево (член 1). За зимското одржување на улиците и патиштата во Општина Крушево средствата ќе бидат обезбедени од Буџетот на Општина Крушево, врз основа на Програмата за организирање и функционирање на зимското одржување на улици и општинските патишта на подрачјето на Општина Крушево (член 2). ЈП “Комуна” Крушево зимското одржување на улиците и патиштата е должна да го врши квалитетно и непрекинато на јавен и транспарентен начин (член 3). За условите и начинот на извршување на зимското одржување на улици и патишта во Општина Крушево, градоначалникот на Општина Крушево ќе склучи договор со



директорот на ЈП “Комуна” Крушево (член 4). Оваа одлука влегува во сила со денот на објавување во „Службен гласник на Општина Крушево“ (член 5).

Според Судот, оспорената одлука со која се доделува зимското одржување на улици и патишта во Општина Крушево како дејност од јавен интерес на ЈП „Комуна“ – Крушево, претставува поединечен, конкретен акт на општината, донесен во функција на операционализација на законските надлежности на општината во сферата на уредувањето на комуналните дејности и нема нормативен карактер, поради што одлуката не е подобна за уставно-судска анализа. Ова дотолку повеќе што со оспорената одлука не се уредуваат односи на општ начин и за неопределени субјекти, туку напротив со истата се регулираат права и обврски на две страни, во случајов на Општина Крушево и ЈП „Комуна“ - Крушево, односно е акт кој има дејство *inter partes* од што произлегува дека нема карактер на пропис во смисла на членот 110 од Уставот.

Тргувајќи од наведеното, Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд за отфрлање на иницијативата поради ненадлежност.

5. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.  
(У.бр.249/2020 од 18.11.2020)

### **1.5.2. Акти кои еднаш биле предмет на оценка на Судот (*res judicata*)**

**57.**

**У.бр.85/2020**

**- Примена на Законот за буџетите за време  
на вонредна состојба**

**Судот веќе одлучувал за уставноста и законитоста на оспорената уредба и оценил дека истата е во согласност со член 8 алинеи 3 и 4 од Уставот, член 51 став 1, член 68 став 1 алинеја 5, член 88 став 2 и член 126 став 1 од Уставот, како и со членот 35 од Законот за Владата на Република Македонија и член 33 став 7 од Законот за буџетите.**

**Од причини што во конкретниов случај нема основи за поинакво одлучување исполнети се условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд за отфрлање на иницијативата.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членовите 28 алинеја 2 и 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 15.05.2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020 од 26.03.2020 година).

2. Светскиот македонски конгрес, преку претседателот Тодор Петров од Скопје до Уставниот суд поднесе иницијатива за оценување на уставноста на актот означен во точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата, оспорената уредба со законска сила не била во согласност со член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 11, членот 51, член 68 став 1 алинеи 1 и 2 и Амандманот XXIX, членот 125 ставови 2 и 3 и член 126 став 2 од Уставот.

3. Судот на седницата, утврди дека врз основа на член 126 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен

весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19), Владата на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 25 март 2020 година, донесе

УРЕДБА  
СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ ЗА БУЏЕТИТЕ ЗА  
ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА

Член 1

Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр.64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16) ќе се применува за време на траење на вонредната состојба доколку со оваа уредба со законска сила не е поинаку уредено.

За Фискалната стратегија за среднорочен период од три години, Завршната сметка на Буџетот на Република Северна Македонија, прераспределбата во рамки на одобрените буџети на буџетските корисници и прераспределбите меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила.

Член 2

Активностите за подготовка и донесувањето на Фискалната стратегија за среднорочен период од три години и Завршната сметка на Буџетот на Република Северна Македонија се одложуваат за време на траењето на вонредната состојба.

Член 3

Буџетските корисници, можат со прераспределба да ги намалат одобрените средства со буџетот до 70% на ниво на ставка, во рамки на потпрограма и буџет.

Член 4

Владата на Република Северна Македонија одлучува за прераспределбите меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите, на предлог на Министерството за финансии.

Член 5

Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Бр. 44-2511/1  
25 март 2020 година  
Скопје

Претседател на Владата  
на Република Северна Македонија,  
Оливер Спасовски, с.р

4. Согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на

законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Според член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд, Судот ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

Во конкретниот случај, Уставниот суд со решение У.бр. 46/2020 од 28.04.2020 година не повел постапка за оценување на уставноста и законитоста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020 од 26.03.2020 година). Според Судот наведената уредба е во согласност со член 8 алинеи 3 и 4 од Уставот, член 51 став 1, член 68 став 1 алинеја 5, член 88 став 2 и член 126 став 1 од Уставот, како и со членот 35 од Законот за Владата на Република Македонија и член 33 став 7 од Законот за буџетите.

Во предметната иницијатива не се содржани основи за поинакво одлучување од каде произлегува дека се исполнети условите за нејзино отфрлање согласно член 28 алинеја 2 од Деловникот.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.  
**(У.бр.85/2020 од 15.05.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање против Решението У.бр.85/2020 од 15.05.2020 година, со кое се одлучи да СЕ ОТФРЛИ иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020 од 26.03.2020 година), го издвојувам и писмено го образложувам следното:

## ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Сметам дека во овој предмет постоеја причини за поведување постапка за оценување на уставноста на предметната уредба со законска сила бидејќи основано може да се постави прашањето за нејзината согласност со неколку уставни и законски одредби за што е дадено образложение подолу.

Имено, Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020 од 26.03.2020 година) предвидува противуставни решенија и тоа:

- одредбата „За Фискалната стратегија за среднорочен период од три години, Завршната сметка на Буџетот на Република Северна Македонија, прераспределбата во рамки на одобрените буџети на буџетските корисници и прераспределбите меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите се применуваат одредбите од оваа уредба со законска сила, сметам дека е противуставна и спротивна со Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр.64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16);

- исто така, со одредбата дека „Буџетските корисници, можат со прераспределба да ги намалат одобрените средства со буџетот до 70% на ниво на ставка, во рамки на потпрограма и буџет,“ се повредуваат основните одредби на Уставот од член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 51 став 1, член 68 став 1 алинеја 5, член 88 став 2 и член 126 став 1 од Уставот, со членот 35 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010, 51/2011, 15/2013, 139/2014, 196/2015, 142/2016, 140/2018 и 98/2019) и член 33 став 7 од Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр.64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016).

Од друга страна, Владата нема уставно овластување со уредба да одлучува за прераспределбите меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите, на предлог на Министерството за финансии.

Сите наведени одредби од спорната уредба не се во:

- согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот, каде се предвидува дека владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија;

- исто така, не е во согласност со членот 51 од Уставот на Република Северна Македонија каде се предвидува дека законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите;

- се повредува член 61 став 1 од Уставот, во кој е предвидено дека Собранието на Република Северна Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката. Надлежностите на Собранието на Република Северна Македонија се утврдени во член 68 став 1 од Уставот, каде меѓу другото, Собранието донесува закони и дава автентично толкување на законите (алинеја 2 од овој став) и донесува републички буџет и завршна сметка на буџетот (алинеја 4).

Согласно член 88 став 1 од Уставот, Владата на Република Северна Македонија е носител на извршната власт. Ставот 2 од овој член предвидува дека своите права и должности Владата ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите. Со наведената уредба со законска сила Владата го повредува наведениот член од Уставот.

Уште појасна е одредбата од Уставот, според која организацијата и начинот на работата на Владата се уредува со закон (член 89 став 6 од Уставот), додека нејзините надлежности се утврдени во членот 91 од Уставот, при што согласно алинејата 2 на овој член, Владата предлага закони, републички буџет и други прописи што ги донесува Собранието.

Исто така, наведената уредба не е во согласност и со член 125 став 1 од Уставот каде се предвидува дека вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии. Во ставот 2 од овој член е уредено дека постоењето на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници. Според ставот 3, одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30

дена. Согласно ставот 4, 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.

Според член 126 став 1 од Уставот, при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила. Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието (став 2).

Согласно членот 35 од Законот за Влада, за извршување на законите, Владата донесува уредби со законска сила, уредби, одлуки, упатства, програми, решенија и заклучоци.

Со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието (член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија).

Сметам дека наведената уредба е надвор од ограничувањето утврдено со став 1 од член 126 од Уставот, според кој при постоење на воена или вонредна состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила.

Оваа одредба го дефинира правниот карактер на овие акти (уредби со законска сила) коишто треба да се во рамките на постоечките закони, а не дека со нив може да се изменуваат и дополнуваат истите, да се суспендираат постоечките закони или да се утврдува дали ќе се применуваат законите за време на траењето на вонредната состојба. По својот правен карактер тие се прописи коишто во хиерархијата се под законите и не можат да ги заменуваат затоа што законите продолжуваат да важат и за време на воена или вонредна состојба.

Според тоа, тие претставуваат прописи коишто треба да се во согласност со Уставот и соодветниот закон којшто ја регулира материјата којашто се однесува на она што е предмет на конкретна уредба со законска сила.

Тоа се акти со кои за време на вонредна и воена состојба може да се уредуваат прашања непосредно поврзани со надминувањето на таквата состојба и дека за нивното непочитување може да предвидуваат и казнени дела и санкции за нив. Притоа,

мора да се во рамките на законите кои се во сила. Тие се зами-слени како оперативни акти, за разлика од законите.

Мора, исто така, да се нагласи дека е погрешно да се тврди дека во услови на вонредна или воена состојба, Владата станува законодавец (!?), бидејќи Уставот не предвидува дека во тие усло-ви на Собранието му се прекинува мандатот, туку напротив дури и предвидува дека мандатот на пратениците се продолжува (член 63 став 3 од Уставот).

Понатаму, предмет на уредување на уредбите со законска сила може да биде само она што е непосредно поврзано со причи-ните поради кои е утврдено постоење на вонредна состојба.

Согласно точката I од Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 68/2020), донесена од претседателот на Републи-ката, се утврдува постоење на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците од ширењето на коронави-русот COVID-19.

Ова го определува конкретно мандатот на Владата при донесувањето на уредбите со законска сила коишто треба да се однесуваат на заштитата и справувањето со епидемијата.

Последицата на таквото уредување со оспорената има за последица, истата да биде спротивна на член 51 од Уставот и член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 4 од Уставот. Исто така, горенаве-дената уредба е во спротивност и на други одредби од Уставот.

Понатаму, Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба и Одлуката за прераспределба на средства меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите се спротивни на член 68 став 1 алинеја 4 од Уставот бидејќи единствено и исклучиво Собранието е надлежно да го донесува републичкиот буџет, вклучувајќи ги неговите измени и дополнување. На ваков начин се повредува и темелната вредност на уставниот поредок - поделбата на државната власт.

Неспорно е дека со утврдувањето на постоење вонредна состојба со двете одлуки на претседателот на Републиката, се создадени правните претпоставки за остварување на уставното овластување на Владата за донесување уредби со законска сила.



Исто така, неспорна е и надлежноста на Уставниот суд да ја оценува уставноста и законитоста на овие акти. Тоа не е само поради нивната правна природа и карактер, туку и поради тоа што уставната задача за заштита на уставноста и законитоста, не престанува или се ограничува за време на воена или вонредна состојба. Владеењето на правото мора да постои и да се обезбеди и за време на воена или вонредна состојба. Тоа не се однесува само на донесувањето на акти согласно Уставот и законите, туку и на дејствувањето на државните органи во истите рамки што мора да биде контролирано од страна на Уставниот суд.

Од донесувањето на Уставот во 1991 година, Судот за прв пат одлучува за ваков вид на акти, поради што и не постои соодветна уставно-судска пракса. Заради ова, нужно е да се даде одговор на неколку прашања од значење за одлучувањето за уставноста и законитоста на односните уредби со законска сила:

- прво, за местото на уредбите со законска сила во хиерархијата на правните акти. Појдовен е член 126 став 1 од Уставот, каде покрај предвиденото овластување на Владата да донесува уредби со законска сила при постоење на воена или вонредна состојба, истовремено е определено дека тоа мора да биде во согласност со Уставот и со закон. Ова значи дека станува збор за прописи коишто Владата ги донесува во околности предвидени со Уставот, но во секој случај, по својата правна сила, се под законите. Тоа што во Уставот е предвидено дека се акти со „законска сила“, се однесува на нивната општа задолжителност кон сите правни субјекти. Исто така, во овој контекст, мора да се има предвид и одредбата од член 88 став 2 од Уставот согласно која, своите права и должности Владата ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите. Дополнително, од страна на Собранието, со Законот за Владата на Република Македонија, е разработена на законско ниво правната природа на овие акти. Така, со член 35 од овој закон е предвидено дека како и другите наведени акти, уредбите со законска сила се донесуваат заради извршување на законите. Со тоа, дополнително е определено нивното место во хиерархијата на општите правни акти - под законите, но и нивниот правен статус во правниот поредок - прописи. Согласно ова, произлегува дека со овие акти не може: да се утврдува дали еден закон ќе се применува во време на воена/ вонредна состојба; да се изменува или дополнува важечки закон; или да се суспензира негова примена, а наместо него да важи одредена уредба со законска сила;

- второ, по однос на временската важност на овие акти, член 126 став 2 од Уставот определува - тие треба да важат до завршувањето на воената или вонредната состојба. Со ова е определено правното дејство на овие правни акти во временска смисла, односно тие не смеат да важат или произведуваат правно дејство по формалното завршување на воената или вонредната состојба; (Проблемот кај нас е фактичкото нефункционирање на Собранието. Во нормални услови по престанок на вонредната состојба веднаш треба да се состане Собранието и донесените уредби коишто имаат причинска врска поради што е прогласена вонредна состојба, а за да продолжуваат да произведуваат дејство и понатака се врши измена и дополнување на веќе постоечките закони и уредбите, односно, одредбите регулирани со уредбите можат да преставуваат дел од законските норми зависи во која област се донесени);

- трето, Владата при донесувањето на уредбите со законска сила, мора пред се да ги почитува темелните вредности на уставниот поредок - основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и поделбата на власта на законодавна, извршна и судска;

- четврто, во смисла на претходното, покрај тоа што уредбите мора да бидат во согласност со Уставот и законите, мерките коишто се предвидуваат со нив мора согласно темелната вредност - владеењето на правото, да бидат неопходни и соодветни (пропорционални). Неопходноста значи дека Владата може само да пропише мерки коишто се директно поврзани со причините или последиците поради кои е прогласена воената, односно вонредната состојба. Соодветноста значи дека пропишаните мерки треба да бидат пропорционални на причините или последиците со цел за нивно надминување.

Ако се резимира наведената уредба со законска сила таа треба да е донесена согласно со членот 125-126 од Уставот на државата и согласно со член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Северна Македонија.

Како сите други уредби и оваа уредба мора да биде во согласност со Уставот и со законот како и со уставниот основ од член 39 став 2 и член 55 став 3 како и член 15 став 1 од Европската конвенција за човековите права.

Евентуалните отстапувања од наведените одредби мораат да бидат поврзани со причината поради која е утврдено постоење на вонредна состојба и отстапувањето да не излегува надвор од причината за вонредната состојба и да не навлегува во другите правно уредени односи.

Од горното произлегува дека, наведената уредба не се однесува на причината за утврдување на постоење на вонредната состојба ЗАРАДИ ЗАШТИТА И СПРАВУВАЊЕ СО ПОСЛЕДИЦИТЕ ОД ШИРЕЊЕ НА КОРОНАВИРУСОТ-КОВИД 19 излегува надвор од наведената причина и не завршува со завршување на вонредната состојба.

Донесените акти, односно, уредбите коишто се носат за време на вонредната состојба секогаш мора да одговараат на реалната состојба заради кои е прогласена вонредната состојба што во конкретниот случај не е така, поради што е повреден наведениот принцип.

Два основни меѓународни принципи за време на вонредната состојба што треба да се имаат во предвид се: принципот на пропорционалност и принципот на законитост.

Принципот на пропорционалност значи: мерките треба да бидат пропорционални со реалната состојба во државата што придонела за прогласување на вонредна состојба.

Уредбите треба да бидат поврзани со одлуката за прогласување на вонредна состојба заради заштита и справување со последиците од ширење на вирусот, да бидат поврзани и со мерките за санација и претпазливост од пандемијата како и економските мерки коишто директно или индиректно произлегле од новонастанатата состојба, а се поврзани со епидемијата.

Сметам дека наведената уредба, не се однесува на причината за утврдување на постоење на вонредната состојба ЗАРАДИ ЗАШТИТА И СПРАВУВАЊЕ СО ПОСЛЕДИЦИТЕ ОД ШИРЕЊЕ НА КОРОНАВИРУСОТ-КОВИД 19 и излегува надвор од наведената причина и не завршува со завршување на вонредната состојба.

Исто така, сметам дека кај наведената уредба со законска сила се согледуваат тешкотии во почитувањето на наведените меѓународни принципи и стандарди, од причини што со наведената уредба се регулира материја којашто не е директно или индиректно предизвикана од корона вирусот.

Од друга страна, неприфатлив е ставот дека за време на вонредна состојба Собранието не работи, што не произлегува изречно од ниту една уставна одредба. Дури напротив, согласно Уставот, Собранието е во постојано заседание, додека мандатот на пратениците за време на вонредна состојба се продолжува што јасно значи дека Собранието функционира и за време на траење на вонредната состојба. Притоа, со ова не треба да се меша конкретната ситуација со Собранието, коешто не функционираше поради други причини.

Во однос на ова, сметам дека во едно демократско општество, парламентот мора да биде функционален дури и за време на вонредна состојба

Мојот став во врска со оваа уредба е сличен со начелниот став на Судот заземен на работен состанок на судиите за правната природа на уредбите со законска сила кој гласи: „Оттука, со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може поинаку да регулира одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но, ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите да уредуваат неопходни мерки коишто 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 (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чиешто задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Во 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 на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста.“

Во конкретниот случај, сметам дека наведената уредба не е во согласност со член 8 алинеи 3 и 4, член 51 став 1, член 68 став

1 алинеја 5, член 88 став 2 и член 126 став 1 од Уставот, како и со членот 35 од Законот за Владата на Република Северна Македонија како и со член 33 став 7 од Законот за буџетите.

Понатаму, сметам дека наведената уредба не е во согласност со Законот за буџетите. Според членот 1 од Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр.64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016), со овој закон се уредуваат постапката за изготвување, донесување, извршување на Буџетот на Република Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје (во натамошниот текст: општините) и известување за извршување на истите.

Согласно член 14 став 1 од овој закон, основа за подготвување на буџетите се стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, Фискалната стратегија, предлогот на стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика, како и приоритетите на општините.

Министерството за финансии изготвува Фискална стратегија за среднорочен период од три години со која ги предлага насоките и целите на фискалната политика и ги утврдува износите за главните категории на проценетите приходи и одобрените средства за тој период (член 16 став 1 од Законот за буџетите). Фискалната стратегија ја донесува Владата на Република Македонија најдоцна до 31 мај во тековната фискална година (став 2 од истиот член).

Министерот за финансии најдоцна до 31 мај до Владата на Република Македонија ја доставува завршната сметка на Буџетот на Република Македонија. Кон завршната сметка се доставува и извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на основниот буџет, заедно со коментарите на Министерството за финансии, како и завршните сметки на буџетите на општините (член 52 став 1 од Законот за буџетите). По утврдувањето на завршната сметка од страна на Владата на Република Македонија, истата се доставува за разгледување и донесување до Собранието на Република Македонија најдоцна до 30 јуни (став 2 од истиот член).

Буџетските корисници изготвуваат тригодишен стратешки план во кој се содржани програми и активности за остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија,

како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник за тој период (став 1).

Стратешките планови на буџетските корисници треба да содржат квантифицирани програми, активности, цели и приоритети на буџетските корисници за тригодишниот период кои не треба да ги надминуваат максималните износи на одобрени средства за наредните три фискални години утврдени од Владата на Република Македонија согласно член 18 од овој закон (став 2).

Стратешките планови на буџетските корисници се составен дел од буџетското барање на буџетскиот корисник кое се доставува до Министерството за финансии на начин утврден во член 22 став (4) од овој закон (став 3).

Доколку буџетските корисници не ги изготват и достават стратешките планови согласно ставовите (2) и (3) на овој член ќе се смета дека не е комплетно буџетското барање на буџетскиот корисник и истото со укажувања ќе се врати на доработка на буџетскиот корисник во рок утврден од Министерството за финансии (став 4).

Ако буџетските корисници не постапат по укажувањата на Министерството за финансии од ставот (4) на овој член ќе се смета како воопшто да не доставиле буџетско барање и Министерството за финансии во нивно име изготвува предлог на буџет (став 5).

Согласно членот 33 од Законот за буџетите кој е насловен „Флексибилност на буџетите“ (ставови 1 - 7):

Министерството за финансии води евиденција на одобрените средства со Буџетот на Република Македонија и со буџетите на општините во трезорската главна книга (став 1).

Буџетските корисници, во тековната фискална година можат да вршат прераспределба во рамки на одобрените буџети. Прераспределбата за буџетските корисници од централната власт и за фондовите ја одобрува Министерството за финансии, а за општините ја одобрува Советот на општината (став 2).

Министерството за финансии по службена должност во текот на фискалната година врши прераспределба во рамки на буџетскиот корисник за обезбедување на потребни средства за спроведување на налози за извршување по основ на присилна наплата (став 3)

Прераспределбите кои се однесуваат на владините програми и потпрограми во рамки на одобрените буџети, во износ до 5 милиони

денари ги одобрува Министерството за финансии, а над тој износ ги одобрува Владата на Република Македонија (став 4).

Одобрените средства со буџетот на ниво на ставка во рамки на потпрограма и буџет, не може да бидат намалени повеќе од 20 % со прераспределби во тековната фискална година со исклучок на прераспределбите од ставот (3) од овој член (став 5).

Одобрените средства за плати и надоместоци во рамки на буџет не може да се зголемат со прераспределби повеќе од 10% (став 6).

Собранието на Република Македонија одлучува за прераспределби помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите (став 7).

Од изнесените уставни одредби произлегува дека владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска се темелни вредности на уставниот поредок коишто Уставот понатаму ги разработува преку конкретни одредби, како што се членовите 51, 61 и 88 од Уставот.

Имено, согласно членот 51 од Уставот, законите како пониски правни акти мора да бидат во согласност со Уставот, додека другите прописи, мора да бидат во согласност со Уставот, но и со законите како повисоки правни акти во однос на другите прописи, што е несомнено еден од елементите на владеењето на правото.

Исто така, со член 88 став 1 од Уставот се утврдува носителот на извршната власт - Владата, но истовремено во следниот став од овој член, согласно споменатите темелни вредности на уставниот поредок, се утврдени основот и границите во кои како орган на државната власт може да ги врши своите должности - врз основа и во рамките на Уставот и законите. Притоа, оваа одредба важи без исклучок.

Понатаму, Уставот во член 126 став 1 предвидува овластување за Владата да може да донесува уредби со законска сила при постоење на воена или вонредна состојба, но притоа го ограничува ова овластување согласно двете претходно наведени темелни вредности. Оттука, произлегува и одговорот на прашањето за правниот статус на уредбите со законска сила кои Владата може да ги донесува за време на вонредна или воена состојба.

Исто така, со ставот 2 од истиот член е ограничено времетраењето на ова овластување - до завршувањето на воената или вонредната состојба, со што истовремено се определува временското правно дејство на овие правни акти, односно тие не смеат

да важат или да произведуваат правно дејство по формалното завршување на воената или вонредната состојба.

Ова ограничување за Владата при донесувањето на уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и закон претставува гаранција за остварување на темелните вредности - владеењето на правото и поделбата на државната власт, но и гаранција за почитувањето на слободите и правата утврдени со нашиот Устав.

Во таа смисла, законодавецот со Законот за Владата на Република Македонија, којшто е донесен врз основа на член 89 став 6 од Уставот, во членот 35 предвидел дека, како и другите наведени акти коишто ги донесува Владата, уредбите со законска сила се донесуваат со цел извршување на законите што дополнително го определува местото на уредбите со законска сила во хиерархијата на општите правни акти - под законите.

Во случајов, неспорно е дека со прогласувањето на вонредната состојба од страна на претседателот на Републиката, Владата се стекнала со овластување да донесува уредби со законска сила како што е случајот со спорната Уредба со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба и според нас, од овој аспект не може да се постави прашањето за нејзината уставност.

Меѓутоа, со оваа уредба се уредуваат прашања коишто не само што немаат уставна и законска основа, туку се и спротивни на неколку уставни и законски одредби. Имено, од уставен аспект спорно е тоа што со оваа уредба до одредена мерка се суспендира Законот за буџетите и се предвидуваат решенија коишто се спротивни на овој закон што не е во рамките на законската дефиниција за уредбите со законска сила.

Ова особено се однесува на правото на Владата на Република Северна Македонија да одлучува за прераспределбите меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите, на предлог на Министерството за финансии.

Според нас, спротивно на наведените одредби од Законот за буџетите со кои се уредуваат прашањата коишто се регулирани и во оспорената уредба, Владата ги надминала своите надлежности и надвор од уставни и законски овластувања со наведената уредба ги повредила горенаведените законски и уставни одредби. Ова од причина што на ваков начин, всушност, со уредбата се



презема надлежност на Собранието утврдена со Законот за буџетите (член 33 став 7) и се дава овластување на Владата да прави еден вид измена и дополнување на државниот буџет (т.н. ребаланс) и да одлучува за прераспределбите меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите, на предлог на Министерството за финансии, без притоа да се наведе дека ова овластување на Владата ќе трае до завршувањето на вонредната состојба. Притоа се поставува прашањето, дали ова овластување Владата ќе го има и по завршувањето на вонредната состојба што е спротивно на соодветните уставни и законски одредби.

Како спорно се поставува и прашањето дали Владата може да врши нова прераспределба на буџетски средства утврдени и прераспределени со Буџетот на Република Северна Македонија за 2020 година, донесен од Собранието на Република Северна Македонија на 22.12.2019 година и дали со тоа на одреден начин не се ограничува правото на буџетските корисници слободно да располагаат со веќе одобрените буџетски средства за нормално извршување на својата функција.

Владата, согласно законските и уставните овластувања може со уредба да регулира прашања коишто се однесуваат на располагањето со средствата во буџетот за време на траењето на вонредната состојба како дел од рестриктивните мерки за надминување на економските проблеми што произлегуваат од пандемијата што е причина за прогласување на вонредна состојба, но се поставува прашањето дали мерките коишто се предвидени со оспорената уредба се пропорционални на целта којашто се сака да се постигне и дали се тие неопходни во дадениот момент.

Според горенаведеното, сметам дека уредбите со законска сила не може да се третираат како закони и во конкретниот случај со оспорената уредба Владата ги надминува своите уставни и законски надлежности со што основано се постави прашањето за нејзината согласност со член 8 алинеи 3 и 4 од Уставот, член 51 став 1, член 68 став 1 алинеја 5, член 88 став 2 и член 126 став 1 од Уставот, со членот 35 од Законот за Владата на Република Македонија како со и член 33 став 7 од Законот за буџетите.

Покрај сето горенаведено, исто така сметам дека при одлучувањето, мнозинството требаше да ја оценува уставноста и на Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на законот за буџетите за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.

112/2020) бидејќи истата влезе во сила на 30 април оваа година, односно пред да се одлучува по уставноста на основниот текст на оваа уредба.

Ова особено што ова дополнување содржи исто така противуставно решение во член 4-а според кој, Владата на Република Северна Македонија ги донесува измените и дополнувањата на Буџетот на Република Северна Македонија, на предлог на Министерството за финансии.

Со ова, Владата самата на себе си доделува надлежност што е спротивно на член 68 став 1 алинеја 4 од Уставот согласно која Собранието е надлежно да донесува републички буџет (што секако ги вклучува и неговите изменувања и дополнувања) односно, со оваа одредба од Уредбата се одзема уставна надлежност на Собранието.

Исто така, согласно член 91 алинеја 2 од Уставот, Владата, меѓу другото е надлежна да предлага републички буџет (и повторно, ова се однесува и на неговите изменувања и дополнувања). Од друга страна, со член 4-а од Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба, оваа надлежност спротивно на Уставот, се доделува на Министерството за финансии.

Претседател на Уставниот суд,  
Сали Мурати  
(У.бр.85/2020 од 15.05.2020)

## 57.

### У.бр.151/2019

- Правата на претседателот на Републиката и неговото семејство по престанување на функцијата

Пред Уставниот суд повторно е оспорен уставниот основ за донесување на Законот и повторно се поставува прашањето за еднаквоста помеѓу граѓаните во сми-

сла на членот 9 од Уставот во однос на пропишаните права и обврски за претседателот и неговото семејство.

Од причина што за овие прашања Судот веќе се произнел со Решение У.бр.75/2005, кога ја ценел уставноста на Законот во целина, а потоа и со други решенија кога ја ценел уставноста на одделни одредби од Законот, во конкретниот случај не постојат основи за поинакво одлучување и Судот ја отфрли иницијативата согласно член 28 став 2 од Деловникот на Судот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 2 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 3 јуни 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на Законот за правата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 46/2004, 109/2006 и 157/2007).

2. Државната комисија за спречување на корупцијата до Уставниот суд поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата, оспорениот закон не бил во согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

Имено, Државната комисија за спречување на корупцијата, врз основа на членот 23 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интересите, оформила предмет по сопствена

иницијатива, во врска со наводи изнесени во медиумите, поврзано со правото на претседателот на Република Македонија на кого му престанала функцијата претседател на Република Македонија по престанокот на мандатот за кој бил избран и неговото семејство по престанување на функцијата – на канцелариски простор или поконкретно - со постапките за избор на канцелариски простор за потребите на претседателот на Република Македонија на кого му престанала функцијата, по престанокот на мандатот за кој бил избран, од аспект на прашањето за можностите за користење, за таа намена, на недвижен имот сопственост на Република Северна Македонија, наместо исплата на надомест за закупнина на недвижен имот во сопственост на правни и физички лица.

Од преземените дејствија во постапувањето по конкретниот предмет и извршената анализа на Законот за правата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата, Државната комисија констатирала дека во членот 4 од споменатиот закон, лицата поранешни претседатели на Република Македонија, по престанувањето на функцијата, имаат право на канцелариски простор, но не бил прецизиран начинот на неговото обезбедување, односно дали истиот може да биде обезбеден како канцелариски простор сопственост на физички или правни лица издаден под закуп или државата да обезбеди канцелариски простор во државна сопственост што би бил даден на користење за потребите на поранешните претседатели на Република Македонија по престанок на функцијата. Со други зборови, Законот не ги обврзувал ниту да бараат поевтини понуди, или пак, да користат објекти во државна сопственост.

Со оглед на фактот дека во членот 4 од Законот не била јасно и прецизно утврдена постапката за обезбедување на канцелариски простор, како и фактот дека значителен износ од буџетот на Република Северна Македонија на годишно ниво се одлевал на надоместување на трошоци по основ на плаќање закупнина на канцелариски простор, Државната комисија оценила дека во двата случаи со поранешните претседатели на Република Македонија кои користат под закуп канцелариски простор, потребно било да се искористи можноста на истите државата односно Службата за општи и заеднички работи да им обезбеди канцелариски простор којшто е сопственост на Република Северна Македонија, со што од една страна би се отстранила опасноста од прекршување на законите коишто упатувале на сомневање од можен судир на интереси и сомневање за можно незаконско

стекнување на корист, а од друга страна би значело заштеда за буџетот на Републиката.

Во прилог на ваквата аргументација за неоправданоста на уживање привилегии до крајот на животот на овие лица, стоеле и конкретните примери во другите земји од нашето најблиско опкружување. Истражувањето покажало дека во ниту една држава немало ваков пример на доживотни привилегии и трошење на значителни буџетски средства за поранешен претседател, како што бил македонскиот случај со двајцата поранешни претседатели.

Во иницијативата понатаму се укажува на законските решенија во другите земји, каде било утврдено временско ограничување на правата што ги уживаат поранешните претседатели.

Во Р.Србија, претседателот по престанокот на мандатот имал право на плата во износ колку што му била платата додека бил претседател се додека не се вработи или не ги исполни условите за пензија, но најмногу шест месеци од денот кога му престанал мандатот. Право на канцеларија и на вработени имал најмногу колку што години ја извршувал функцијата претседател. Правото на плата можело да се продолжи додека тој не ги исполни условите за пензија, но исто така во време од шест месеци, што значело вкупно 12 месеци. По тој период, ако не најде работа, се до остварување на правото на пензија можел да добива надоместок во висина од 80% колку што му била платата. Поранешните претседатели на Р.Србија имале ограничено време на користење на канцеларија и вработени. Во Република Северна Македонија им следувала доживотна канцеларија со тројца вработени, без временско ограничување, а во Р.Србија тоа можело да биде најмногу колку што години ја извршувал функцијата. И во Р. Хрватска требало да се врати на работното место кое што го вршел пред да стане шеф на државата, а ако не успеел, можел да оди во старосна пензија чијашто висина ќе се пресметува како за кој било друг граѓанин. Во Р.Црна Гора поранешните претседатели користеле бенефиции до пет години по завршувањето на мандатот, а во Р.Словенија било до една година.

По анализата на Законот и по извршените консултации со експерти по уставно право, Државната комисија го констатирала следното:

Претседателот на Република Северна Македонија бил централна државна институција, заедно со Собранието, Владата, Уставниот и Врховниот суд на Република Северна Македонија. За сите нив важело начелото на статусна или институционална уставност. Според овој принцип, нивните права и должности се утврдуваат со Уставот, а не со закон. Утврдувањето на права и надлежности со пониски правни акти како што е закон претставувало слабеење на нивната уставна положба. Со овој закон донесен со обично мнозинство гласови се воведувале привилегии за претседателот за што немало ни збор во Уставот. Со други зборови, тоа доведувало до преминување од цврста во мека уставност, подобна за девалвација на легитимитетот на централните органи. Со Законот за правата на претседателот на РМ и неговото семејство од 2004 година грубо било отстапено од начелото на статусна уставност.

Во членот 3 од наведениот закон, на претседателот му се гарантирало право на пензија чијшто износ е еднаков со износот на плата што ја прима активниот претседател. Со други зборови, тоа значело право на претседателска плата од првиот месец на претседателскиот мандат до крајот на животот. За него не важеле условите за пензионирање предвидени со Законот за пензиското и инвалидското осигурување. Тоа била тешка повреда на уставното начело за еднаквост на граѓаните пред законот.

Поранешниот претседател имал право на вработување три стручни лица во кабинетот (член 4 од Законот). По правило, лицата ги избирал од редот на неговите соработници кои му помагале додека ја вршел функцијата претседател. Привилегиите опфаќале и други права, како што се правото на канцелариски простор, правото на лично обезбедување, правото на службено возило и возач и правото на материјални трошоци во висина од 8% од средствата на буџетот наменети за претседателот (член 10). За двајцата поранешни претседатели годишно се издвојувале значителен износ на буџетски средства.

Правата ги немале само поранешните претседатели кои останале на функција до крајот на мандатот. Правата ги уживал и претседателот кој трајно бил спречен да ја врши својата функција пред истекот на мандатот. Ако поради здравствени причини, на пример, претседателот престане да ја врши функцијата, во таков случај тој веднаш се здобивал со наведените привилегии, неза-

висно дали функцијата ја извршувал еден ден или подолго време (член 2).

Привилегирано било и семејството на претседателот. Во случај на смрт, неговиот брачен другар и малолетните деца до навршени 26 години возраст имале право на претседателска пензија намалена за 30% (член 11). Нивната пензија била поголема од пензиите на другите граѓани предвидени со Законот за пензиското и инвалидското осигурување. Привилегиите, пак, на семејството на починатиот претседател за време на траење на неговиот мандат биле уште поголеми. Секој месец, сопругата или сопругот имале право на паричен надомест во износ на претседателската плата. Право на таков надомест имале и малолетните деца на починатиот претседател ако немаат друг родител. Тоа право го користат до завршување на редовното школување односно до наполнување на 26 години возраст. Децата на починатиот претседател имале право и на стипендија за школување во земјата и странство до наполнети 26 години возраст (член 12 и член 13).

Семејството на починатиот претседател имало и други права. Право на сопственост на семејна куќа од 300м<sup>2</sup> простор платена со буџетски средства; право на лично обезбедување, службено возило и возач; право на службени простории за прием на домашни и странски делегации; право на финансиски средства и на службена придружба при патувања на член на семејството ако добие официјална покана за присуство на манифестации надвор од земјата (членови 15 и 16).

Привилегиите на семејството биле надградени двапати, во 2006 и 2007 година. До 2006 година семејството имало право на сопственост само на градежно земјиште за изградба на семејна куќа со платен надоместок од буџетски редства. Од 2006 година семејството се здобило со право на буџетски средства за изградба на семејна куќа до 300 м<sup>2</sup> простор. Во 2007 година рокот од две бил продолжен на три години за изградба на семејната куќа, по стекнатото право на сопственост врз градежното земјиште. До вселувањето во семејната куќа, семејството на починатиот претседател имало право на бесплатно користење на државен стан, со неопределена квадратура.

Законот им овозможувал на поранешните претседатели на нивно барање да им мируваат привилегиите до исполнување на условите за пензија предвидени со Законот за пензиското и

инвалидското осигурување (член 7). Законот му овозможувал и на семејството на починатиот претседател, наместо семејна куќа, да одбере стан во своја сопственост, платен со буџетски средства.

Самиот принцип на привилегии до крајот на животот за поранешните претседатели на државата, односно доживотна пензија во висина на претседателската плата бил анахрон концепт, несоодветен на модерните демократски држави. Практиката на долготрајни привилегии за носители на јавни функции, конкретно на доживотни привилегии за поранешните претседатели на државата ја компромитирала идејата за градење општество како модерна демократија. Не се оспорувал моментот да им биде обезбедена заштита (материјална и физичка) на носителите на јавни функции по завршување на нивниот мандат, за да не бидат предмет на атака поради нивното дејствување за време на мандатот, но тоа не требало да биде на штета на општеството, односно да не отстапувало од принципот на еднаквост пред Уставот и законите. Доживотните привилегии за функционерите, освен што биле противуставни, го прекршувале и владеењето на правото и имале една неприродна димензија.

Од друга страна, конкретната примена на Законот во двата случаи покажувала дека дел од доделените бенефиции, на пример издавање на канцелариски простор за користење на поранешните претседатели, укажувале на постоење на опасност од прекршување на законите коишто упатуваат на сомневање од можен судир на интереси и сомневање за можно незаконско стекнување на корист, како и тоа дека значителен износ од буџетот на Република Северна Македонија на годишно ниво се одлевал на надоместување на трошоците по остварување на бенефициите на овие лица.

Оттука, Државната комисија му предлага на Уставниот суд, во остварувањето на начелото на уставна правда на македонското општество, да ја провери уставноста на одредбите на оспориениот закон коишто го загрозуваат принципот на еднаквост на сите граѓани пред Уставот и законите, од причини што постоела нивна неусогласеност и спротивност со Уставот, и по спроведената постапка, истиот да го поништи.

3. Судот на седницата утврди дека Законот за правата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата е систематизиран во пет глави и 21 член.



Во главата I. „Основните одредби“ е предвидено дека со овој закон се уредуваат правата на претседателот и на неговото семејство по престанување на функцијата, а под семејство во смисла на овој закон се подразбира брачниот другар на претседателот и неговите деца (член 1).

Претседателот на Република Македонија стекнува права утврдени со овој закон по престанок на мандатот за кој е избран.

Претседателот на Република Македонија стекнува права утврдени со овој закон и поради трајна спреченост да ја извршува функцијата за времетраење на мандатот.

Семејството на претседателот на Република Македонија стекнува права утврдени со овој закон во случај на смрт на претседателот (член 2).

Во главата II од Законот: „Право на претседателот на Република Македонија по престанување на функцијата“ на претседателот на Република Македонија по престанок на функцијата му се определуваат: право на пензија во висина на платата што ја прима претседателот на Република Македонија (член 3); право на канцелариски простор и стручна служба (член 4); право на лично обезбедување, користење на службено возило и возило и протоколарен статус (членови 5 и 6).

По барање на претседателот на Република Македонија на кого му престанала функцијата може да му мируваат правата утврдени со овој закон (член 7).

Во случај на смрт, претседателот на Република Македонија се погребува на државен трошок (член 8).

Финансиските и административно-техничките работи за потребите на претседателот на Република Македонија на кого му престанала функцијата ги врши надлежната служба на Владата на Република Македонија (член 9).

Претседателот на Република Македонија на кого му престанала функцијата има право на материјални трошоци во висина од 8% од средствата утврдени во Буџетот на Република Македонија за остварување на неговите активности (член 10).

Во главата III од Законот: „Права на семејството на претседателот на Република Македонија по престанување на функцијата“ е предвидено дека во случај на смрт на претседателот на Република Македонија на семејството му се определуваат: право

на пензија од член 3 на овој закон намален за 30% за неговиот брачен другар и неговите малолетни деца до завршување на редовно школување односно до наполнување на 26-годишна возраст (член 11); право на месечен паричен надоместок кој е еднаков на износот на платата што ја прима претседателот на Република Македонија, кој надоместок го прима брачниот другар трајно. Ако, пак, починатиот претседател во моментот на настапување на смртта имал малолетни деца, правото на месечен паричен надоместок го користат малолетните деца до завршување на редовното школување, односно до наполнување на 26-годишна возраст (член 12); право на стипендија за школување во земјата или во странство до наполнување на 26-годишна возраст, како и на други трошоци поврзани со школувањето (такси за пријавување, сместување, исхрана, патни трошоци и здравствено осигурување) (член 13); право на еднократен паричен надоместок по основ на нематеријална штета (член 14); право на станбено обезбедување (член 15) и други права (член 16).

Во членот 17 од наведениот закон е предвидено дека во случај на смрт на претседателот на Република Македонија за времетраење на мандатот, правата на семејството на претседателот не го опфаќа и правото од член 11 од овој закон.

Во главата IV: „Финансиски средства“ е предвидено дека средствата потребни за остварување на правата утврдени со овој закон се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија (член 18).

Во главата V: „Преодни и завршни одредби“ е утврдено дека правата утврдени во член 12, 13, 14, 15 и 16 од овој закон им припаѓаат на семејството на претседателот на Република Македонија на кој му престанала функцијата претседател пред денот на влегувањето во сила на овој закон (член 19).

Во членот 20 од Законот е предвидено дека претседателот на Република Македонија кој по престанок на функцијата претседател на Република Македонија со истекот на мандатот за кој бил избран и стекнал право согласно со Законот за правата на претседателот на Република Македонија по престанок на функцијата, продолжува да ги остварува правата утврдени со овој закон.

Со денот на влегување во сила на овој закон престанува да важи Законот за правата на претседателот на Република Македо-

нија по престанување на функцијата („Службен весник на Република Македонија" бр.79/1999).

Во членот 21 од Законот е предвидено дека Законот влегува во сила со денот на објавувањето во "Службен весник на Република Македонија".

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

Уставниот суд веќе ја ценел уставноста на оспорениот Закон за правата на претседателот на Република Македонија и членовите на неговото семејство по престанувањето на функцијата, во целина и во однос на посебни одредби.

Притоа, во однос на целината на Законот, Судот во Решението У.бр.75/2005 од 25 мај 2005 година оценил:

„Според членот 68 од Уставот, Собранието на Република Македонија донесува закони. Во глава III дел 2 од Уставот во кој се уредуваат функциите и положбата на претседателот на Републиката не постојат одредби со кои изречно се пропишува донесување на Закон за правата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата или непосредно би се уредувале прашањата опфатени со тој закон.

Имајќи ја предвид структурата на Уставот на Република Македонија во поглед на остварување на законодавната власт произлегува дека Собранието има генерално уставно овластување да донесува закони заради уредување на односи во сите области на општествениот живот. Оттука, отсуството на изречно уставно овластување Собранието на Република Македонија да донесува закони за уредување на определени прашања не претставува пречка согласно член 68 од Уставот, Собранието да донесува закони во области и за прашања за кои ќе оцени дека е нужно.

Според тоа, оцената на Собранието на Република Македонија со закон да ја уреди положбата и правата на претседателот на Републиката по престанокот на функцијата и да утврди посебни права на членовите на неговото семејство е негово устав-

но право, поради што Судот смета дека не може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот закон со Уставот од аспект на постоењето на уставен основ за негово донесување.

Според членот 9 од Уставот на Република Македонија, граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Разгледувајќи ја содржината на одредбите од Законот од аспект на наводите во иницијативата неспорно е дека со Законот, на претседателот на Република Македонија и неговото семејство, по престанокот на функцијата му се утврдуваат права и положба коишто се различни од положбата и правата на другите граѓани. Меѓутоа, за оценување на одредбите на овој закон од аспект на принципот на еднаквоста, нужно е да се согледа нивната функција и цели и да се има предвид дека принципот на еднаквост функционира во еднакви услови.

Имено, претседателот на Република Македонија стекнува права утврдени со овој закон по престанок на мандатот за кој е избран и стекнува права утврдени со овој закон во случај на трајна спреченост да ја извршува функцијата за времетраење на мандатот.

Семејството на претседателот на Република Македонија, односно брачниот другар и децата на претседателот, стекнуваат права утврдени со овој закон, во случај на смрт на претседателот по престанокот на мандатот или за времетраење на мандатот, коишто се однесуваат на нивните егзистенцијални и социјални потреби.

Оттука, посебните права утврдени со Законот произлегуваат од функцијата претседател на Република Македонија, коишто всушност се остваруваат по престанокот на функцијата под услови пропишани со Законот.

Поради тоа, право на законодавецот е да ги утврди и димензионира овие права, бидејќи основот за сите нив произлегува од функцијата претседател на Република Македонија утврдена со Уставот, а се остваруваат по престанокот на функцијата.

Според тоа, интенцијата на одредбите од Законот не е во привилегирањето на одредено лице или лица по престанувањето на функцијата претседател на Република Македонија, туку во уредувањето на статусот и дигнитетот на самата функција, коишто се изразуваат преку гарантирање на определена положба на личностите што ја извршувале.

Вршењето на функцијата шеф на државата, заедно со практичните последици поврзани со државничкото искуство е основ, кој во случајов на оспорениот закон, го надминува прашањето на еднаквоста помеѓу граѓаните и го поставува односот на државата кон една државничка функција.

Со оглед на изнесеното, Судот смета дека не може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот закон со уставните одредби на кои се повикува подносителот на иницијативата.“

Со истото образложение, Судот не повел постапка за оценување на уставноста и на поодделни одредби од Законот (членовите 3, 4, 5, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18), кои поединечно биле оспорени (Решенија У.бр.145/2004, У.бр.220/2006, У.бр. 225/2009, У.бр.128/2014), затоа што оценил дека истите не се во спротивност со одредбите на Уставот.

Со сега доставената иницијатива, повторно се оспорува уставниот основ за донесување на Законот и повторно се поставува прашањето за еднаквоста помеѓу граѓаните во смисла на членот 9 од Уставот во однос на пропишаните права и обврски за претседателот и неговото семејство.

Со оглед дека за овие прашања Уставниот суд веќе се произнел со Решението У.бр.75/2005, кога ја ценел уставноста на Законот во целина, а потоа и со другите наведени решенија кога ја ценел уставноста на одделни одредби од Законот, а нема основи за поинакво одлучување, Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд, за отфрлање на иницијативата.

Прашањето за примената на Законот не е во надлежност на Уставниот суд.

5. Имајќи го предвид наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.151/2019 од 03.06.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), по моето гласање против Решението У.бр.151/2019 година, донесено на ден 03.06.2019 година, за отфрлање на иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на Законот за правата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата („Службен весник на Република Македонија“ бр.46/2004, 109/2006 и 157/2007) Закон за правата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата („Службен весник на Република Македонија“ бр.46/2004, 109/2006 и 157/2007) го издвојувам и писмено го образложувам следното:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија постапувајќи по иницијативата поднесена од Државната комисија за спречување на корупцијата, со мнозинство гласови донесе Решение за отфрлање на иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на Законот за правата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 46/2004, 109/2006 и 157/2007).

Изразувајќи несогласност со таквото решение гласав против и го издвојувам своето мислење, затоа што сметам дека оспориениот Закон за правата на претседателот на Република Северна Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата во целина не е во согласност со Уставот, поради што требаше да се поведе постапка за оценување на неговата уставност и врз

основа на изведување на правно издржани аргументи да се донесе правилна одлука.

Моето спротивно мислење го темелам на ставот дека овој закон е во спротивност со член 8 став 1 алинеи 3 и 11 (владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок, правна заштита на сопственоста и почитување на општо прифатените норми на меѓународното право), членот 9, членот 32, членот 34 и членот 51 од Уставот на Република Северна Македонија, поради што имаше основ Судот да поведе постапка за оценување на неговата согласност со Уставот.

Во ова решение Судот оценил дека: „Со оглед дека за овие прашања Уставниот суд веќе се произнел со Решението У.бр. 75/2005, кога ја ценел уставноста на Законот во целина, а потоа и со другите наведени решенија кога ја ценел уставноста на одделни одредби од Законот, а нема основи за поинакво одлучување, Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд, за отфрлање на иницијативата“.

## II

За да имаме една јасна и прецизна слика во врска со оспорениот закон, првин ќе ја изложам содржината на Законот, компаративните анализи во опкружувањето и моите аргументи против уставноста на наведениот закон.

Законот за правата на претседателот на Република Северна Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата е систематизиран во пет глави и 21 члена.

Во основните одредби се предвидува дека со овој закон се уредуваат правата на претседателот и на неговото семејство по престанување на функцијата (член 1).

Претседателот на Република Северна Македонија стекнува права утврдени со овој закон по престанок на мандатот за кој е избран и поради трајна спреченост да ја извршува функцијата за времетраење на мандатот.

Додека пак семејството на претседателот на Република Северна Македонија стекнува права утврдени со овој закон во случај на смрт на претседателот (член 2).

а. На претседателот на Република Северна Македонија по престанување на функцијата му се определуваат следните права:

- На претседателот му се признава право на пензија во висина на платата што ја прима претседателот на Република Македонија (член 3);

- Претседателот има право на канцелариски простор и стручна служба (член 4);

- Претседателот ужива право на лично обезбедување, користење на службено возило и возило и протоколарен статус (членови 5 и 6).

- Во Законот се предвидува дека во случај на смрт, претседателот на Република Македонија се погребува на државен трошок (член 8).

- Во Законот се предвидува дека финансиските и административно техничките работи за потребите на претседателот на Република Македонија на кого му престанала функцијата ги врши надлежната служба на Владата на Република Македонија (член 9).

- Исто така претседателот на Република Македонија на кого му престанала функцијата има право на материјални трошоци во висина од 8% од средствата утврдени во Буџетот на Република Македонија за остварување на неговите активности (член 10).

б. Покрај правата што се предвидени за претседателот, Законот предвидува права на семејството на претседателот на Република Македонија по престанување на функцијата.

Законот предвидидува дека во случај на смрт на претседателот на Република Македонија на семејството му се определуваат:

- право на пензија од член 3 на овој закон намален за 30% за неговиот брачен другар и неговите малолетни деца до завршување на редовно школување односно до наполнување на 26-годишна возраст (член 11);

- право на месечен паричен надоместок кој е еднаков на износот на платата што ја прима претседателот на Република Македонија, кој надоместок го прима брачниот другар трајно. Ако, пак, починатиот претседател во моментот на настапување на смртта имал малолетни деца, правото на месечен паричен надоместок го користат малолетните деца до завршување на редовното школување, односно до наполнување на 26 годишна возраст (член 12);

- право на стипендија за школување во земјата или во странство до наполнување на 26-годишна возраст, како и на други трошоци поврзани со школувањето (такси за пријавување, сместување, исхрана, патни трошоци и здравствено осигурување) (член 13);

- право на еднократен паричен надоместок по основ на нематеријална штета (член 14);

- право на станбено обезбедување (член 15) и други права (член 16).



Од направените анализи се покажа дека во ниту една држава нема ваков пример на непропорционални доживотни привилегии и трошење на значителни буџетски средства за поранешен претседател и нивните семејства, како што предвидува нашиот закон за претходните претседатели.

Компаративните анализи и законските решенија во другите земји покажуваат дека постои временско ограничување на правата што ги уживаат поранешните претседатели, помали износи коишто се во согласност со законот за пензиско и инвалидско осигурување во нивните земји и помал круг на корисници на овие бенифиции.

Во Република Србија оваа проблематика е регулирана со Законот за правото на претседателот на Републиката (Zakon o predsedniku Republike „Sluzben Glasnik na RS br.111/2007“) (Zakon o predsedniku Republike Sluzben Glasnik na RS br. 111/2007), во кој е уредено дека претседателот по престанокот на мандатот има право на плата во износ колку што му била платата додека бил претседател сè додека не се вработи или не ги исполни условите за пензија, но најмногу шест месеци од денот кога му престанал мандатот (член 36 став 1). Правото на плата може да се продолжи додека тој не ги исполни условите за пензија, но исто така во време од шест месеци, што значи вкупно 12 месеци (член 36 став 2). По тој период, ако не најде работа, сè до остварување на правото на пензија може да добива надоместок во висина од 80% колку што му била платата (членови 37 и 38). Право на канцеларија и на вработени има онолку време колку што ја извршувал функцијата претседател. Поранешните претседатели на Република Србија имаат ограничено време на користење на канцеларија и вработени (член 40). Претседателот на Република Србија на кого му престанала функцијата има право на лично обезбедување за период од една година по престанок на мандатот согласно со прописите што ги донесува Владата (член 42).

И во Република Хрватска Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti «Narodne novine», broj 105/04, 22/13, 102/14 - O i RUSRH i 49/16) согласно со Законот „Zakon o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti“ поранешниот претседател требало да се врати на работното место коешто го вршел пред да стане шеф на државата, а ако не успеел, можело да оди во старосна пензија чијашто висина ќе се пресметува како

за кој било друг граѓанин. Поранешниот претседател има право на користење на канцеларија, двајца вработени, возач и службено возило (член 3). Согласно членот 5 од наведениот закон, овие права на поранешниот претседател може да ги користи до 5 години сметано од денот на престанокот на функцијата (член 5).

Во Република Црна Гора со Законот „Zakon o Predsjedniku Crne Gore“ поранешните претседатели, користеле ограничени износи на пензии и други бенефиции до пет години по завршувањето на мандатот Zakon o Predsjedniku Crne Gore (26 juna 2018 godine), а во Република Словенија со Законот „Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike“, поранешните претседатели користеле бенефиции до една година по завршувањето на мандатот Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike (Uradni list RS, št. 15/03 in 109/12).

#### IV

Од анализата на оспорениот закон, на претседателот му се гарантира право на пензија чијшто износ е еднаков со износот на плата што ја прима активниот претседател. Со други зборови, тоа би значело право на претседателска плата од првиот месец на претседателскиот мандат до крајот на животот. За него не важат условите за пензионирање предвидени со Законот за пензиското и инвалидското осигурување. Сметам дека со вакво решение се повредува уставното начело за еднаквост на граѓаните пред законот (членот 9 од Уставот).

Исто така, поранешниот претседател има право на вработување на три стручни лица во кабинетот (член 4 од Законот). По правило, лицата ги избира од редот на неговите соработници кои му помагале додека ја вршел функцијата претседател. Привилегиите опфаќаат и други права, како што се правото на канцелариски простор, правото на лично обезбедување, правото на службено возило и возач и правото на материјални трошоци во висина од 8% од средствата на буџетот наменети за претседателот (член 10).

Од анализа на наведениот закон се гледа дека правата ги немаат само поранешните претседатели кои останале на функција до крајот на мандатот, туку правата ги ужива и претседателот кој трајно бил спречен да ја врши својата функција пред истекот на мандатот. Ако поради здравствени причини, на пример,

претседателот престане да ја врши функцијата, во таков случај тој веднаш се здобива со наведените привилегии, независно дали функцијата ја извршувал еден ден или подолго време (член 2).

Привилегирано е и семејството на претседателот. Во случај на смрт, неговиот брачен другар и малолетните деца до навршени 26 години возраст имаат право на претседателска пензија намалена за 30% (член 11). Нивната пензија е поголема од пензиите на другите граѓани предвидени со Законот за пензиското и инвалидското осигурување. Привилегиите, пак, на семејството на починатиот претседател за време на траење на неговиот мандат се уште поголеми. Секој месец, сопругата или сопругот имаат право на паричен надомест во износ на претседателската плата. Право на таков надомест имаат и малолетните деца на починатиот претседател ако немаат друг родител. Тоа право го користат до завршување на редовното школување односно до наполнување на 26 години возраст. Децата на починатиот претседател имат право и на стипендија за школување во земјата и странство до наполнети 26 години возраст (член 12 и член 13).

Семејството на починатиот претседател има и други права и бенифиции: право на сопственост на семејна куќа од 300 м<sup>2</sup> простор платена со буџетски средства; право на лично обезбедување, службено возило и возач; право на службени простории за прием на домашни и странски делегации; право на финансиски средства и на службена придружба при патувања на член на семејството ако добие официјална покана за присуство на манифестации надвор од земјата (членови 15 и 16).

Привилегиите на семејството биле надградени двапати, во 2006 и 2007 година. До 2006 година семејството имало право на сопственост само на градежно земјиште за изградба на семејна куќа со платен надоместок од буџетски средства. Од 2006 година семејството се здобива со право на буџетски средства за изградба на семејна куќа до 300 м<sup>2</sup> простор. Во 2007 година рокот од две години се продолжува на три години за изградба на семејната куќа, по стекнатото право на сопственост врз градежното земјиште. До вселувањето во семејната куќа, семејството на починатиот претседател има право на бесплатно користење на државен стан, со неопределена квадратура.

Законот им овозможува на поранешните претседатели на нивно барање да им мируваат привилегиите до исполнување на условите за пензија предвидени со Законот за пензиското и

инвалидското осигурување (член 7). Законот му овозможува и на семејството на починатиот претседател, наместо семејна куќа, да одбере стан во своја сопственост, платен со буџетски средства.

Самиот принцип на привилегии до крајот на животот за поранешните претседатели на државата, односно доживотна пензија во висина на претседателската плата е анахрон концепт, несоодветен на модерните демократски држави. Практиката на долготрајни привилегии за носители на јавни функции, конкретно на доживотни привилегии за поранешните претседатели на државата ја компромитира идејата за градење општество како модерна демократија и владеење на правото. Не се оспорува моментот да им биде обезбедена заштита (материјална и физичка) на носителите на јавни функции по завршување на нивниот мандат, за да не бидат предмет на атак поради нивното дејствување за време на мандатот, но тоа не треба да биде на штета на општеството, односно да не отстапува од принципот на еднаквост пред Уставот и законите. Доживотните привилегии за функционерите и на членовите на нивните семејства, освен што се противуставни, го прекршуваат и владеењето на правото и имаат една неприродна димензија.

## V

Од друга страна, според членот 68 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија донесува закони. Во глава III дел 2 од Уставот во кој се уредуваат функциите и положбата на претседателот на Републиката не постојат одредби со кои изречно се пропишува донесување на Закон за правата на претседателот на Република Северна Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата или непосредно би се уредувале прашањата опфатени со тој закон.

Претседателот на Република Северна Македонија е централна државна институција, заедно со Собранието, Владата, Уставниот и Врховниот суд на Република Северна Македонија. За сите нив важи начелото на статусна или институционална уставност. Според овој принцип, нивните права и должности се утврдуваат со Уставот, а не со закон. Утврдувањето на права и надлежности со пониски правни акти како што е закон претставува слабеење на нивната уставна положба. Овој закон е донесен со обично мнозинство гласови и воведува привилегии за претседателот за кои нема ни збор во Уставот.

Разгледувајќи ја содржината на одредбите од Законот, неспорно е дека со Законот, на претседателот на Република Северна Македонија и неговото семејство, по престанокот на функцијата му се утврдуваат права и положба коишто се различни од положбата и правата на другите граѓани. Според членот 9 од Уставот на Република Северна Македонија, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви. Разгледувајќи ја содржината на одредбите од Законот од аспект на членот 9 од Уставот, неспорно е дека со Законот, на претседателот на Република Северна Македонија и неговото семејство, по престанокот на функцијата му се утврдуваат права и положба коишто се различни од положбата и правата на другите граѓани.

Не е спорно дека македонскиот Парламент има право директно и самостојно да одлучува за регулирање на економските, правните и политичките односи во Република Северна Македонија „во согласност со Уставот и законот“, Уставот предвидува дека во ова „одлучување“ треба да се почитуваат основните уставни вредности и мора да се почитуваат заштитените уставни добра. Во оваа смисла, генерално кажано, секогаш кога ќе се регулираат нови односи, ограничат или одземаат претходно признатите права, законодавецот мора да има легитимна цел во јавниот интерес да ја оправда таквата мерка и мора да ги почитува другите барања што произлегуваат од принципите на владеење на правото, правната сигурност и правната извесност.

Со конкретниот закон се повредени наведените вредности, Законот не е во духот на нашиот Устав, не ги штити уставните вредности, не се заштитуваат уставните добра и духот на Уставот, нема оправдана пропорционална и легитимна цел, не се заштитува јавниот интерес и не се заштитуваат другите барања што произлегуваат од принципот на владеење на правото и правната сигурност.

Ако се резимираат правата и бенифициите на претседателот и на неговото семејство по престанок на мандатот ќе се види дека не е во склоп со темелните вредности и духот на Уставот, односно се повредува принципот на еднаквост на граѓаните и се повредува дел од членот 32 од Уставот „Секој вработен има

право на соодветна заработувачка“. Со овие бенефиции нивната заработувачка и заработувачката на нивните семејства не се СООДВЕТНИ. Со наведените бенефиции се повредува и членот 34 од Уставот „Граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор“, како и членот 51 од Уставот во кој е предвидено дека „Во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите“. Со донесување на наведениот закон се повредува и членот 68 од Уставот, а одредбите од наведениот закон се спротивни и со одредбите од Законот за пензиско и инвалидско осигурување.

Во сите други држави се ограничени примањата, никаде не се предвидува апсолутна пензија, износот на последната плата да биде износ на доживотна пензија, во други држави износот на пензијата на претходниот претседател се регулира согласно со законот за пензиско и инвалидско осигурување. Кај нас, бившите претседатели доживотно имаат право на пензија во износ колку што му била и платата. Со ова сметам дека претседателите се доста привилегирани во однос на другите граѓани.

Од анализата на законите на другите држави наведени погоре и компаративните анализи во регионот, произлегува дека претходните претседатели во Република Србија и Република Хрватска имаат помали привилегии. И во двете земји имаат одредби во кои се наведува дека претседателот има право да се врати на работното место од коешто дошол на позицијата, а привилегиите како плата и канцеларија им се временски ограничени.

За разлика од Македонија, српските поранешни претседатели, имаат ограничено време на користење канцеларија и вработени. Кај нас им следува доживотно канцеларија со тројца вработени без временско ограничување, а во Србија тоа може да биде најмногу онолку години колку што години ја извршувал функцијата претседател.

Во Република Хрватска, во законот се наведува дека претседателот треба да се обиде да се врати на работното место коешто го вршел пред да стане шеф на државата, а ако не успее може да оди во старосна пензија чијашто висина ќе се пресметува како за кој било друг граѓанин.

Додека пак во нашето законодавство, претседателската функција е единствената позиција од која следува доживотна пензија, канцеларија, кабинет, посебен буџет, обезбедување и возач, привилегии на членовите на семејството, градежни и други поволности наспроти останатите функционери за кои е предвидена апанажа од една година доколку немаат работни места на кои треба да се вратат.

Од друга страна, со овој закон, донесен со обично мнозинство гласови, се воведуваат привилегии за претседателот за што нема ни збор во Уставот. Новиот закон ги презема старите привилегии и воведува нови, без оправдан јавен интерес и легитимни општествени цели. На претседателот му се гарантира правото на пензија чијшто износ е еднаков со износот на платата што ја прима активниот претседател (член 3). Тоа значи право на претседателска плата од првиот месец на претседателскиот мандат до крајот на животот. За претходните претседатели не важат условите за пензионирање предвидени со Законот за пензиско и инвалидско осигурување. Со ваква норма се повредува уставното начело за еднаквост на граѓаните пред законот.

Вакви бенифиции и права ги немаат само поранешните претседатели кои останале на функција до крајот на мандатот. Правата ги ужива и претседателот кој трајно е спречен да ја врши функцијата пред истекот на мандатот. Ако поради здравствени причини, на пример, претседателот престане да ја врши функцијата, во таков случај тој веднаш се здобива со наведените привилегии, независно дали функцијата ја обавувал еден ден или подолго време (член 2).

Привилегирано е и семејството на претседателот, што може да се проблематизира од уставен аспект. Во случај на смрт, неговиот брачен другар и малолетните деца до наполнети 26 години возраст имаат право на претседателска пензија намалена за 30 отсто (член 11). Нивната пензија е поголема од пензиите на другите граѓани предвидени со Законот за пензиско и инвалидско осигурување.

## VI

Тргувајќи од сето погоре наведено, сметам дека основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот Закон за правата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата („Службен

весник на Република Македонија“ бр.46/2004, 109/2006 и 157/2007) и дека не е во согласност со Уставот и тоа со член 8 став 1 алинеи 3 и 11 (владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок и почитување на општо прифатените норми на меѓународното право), членот 9 (забрана на дискриминација и еднаквост пред законот), членот 32, членот 34 и членот 51 од Уставот на Република Северна Македонија и општо прифатените меѓународни норми, а согласно со член 25 став 6 од Деловникот на Судот го издвојувам своето мислење по донесеното Решение за отфрлање на иницијативата за поведување на постапка.

Претседател на Уставниот суд,  
Сали Мурати  
(У.бр.151/2019 од 03.06.2020)

58.

У.бр.206/2020

- Денационализација

Судот веќе одлучувал за уставноста на содржината на целината на оспорениот член 64 од Законот и оценил дека не е во спротивност со одредбите на Уставот, а со интервентна одлука Судот го укинал ставот 3 на членот 64 од Законот во делот: “само доколку поднесеното барање за денационализација до истекот на периодот од ставот 1 на овој член било прибележано во јавната книга за запишување на правата на недвижностите врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација“, поради што истиот не е повеќе во правниот поредок. Од причина што и во сега поднесената иницијатива не постојат наводи коишто би влијаеле за заземање на поинаков став на Судот, односно не постојат основи за поинакво одлучување, иницијативата се отфрла согласно член 28 алинеи 2 и 3 од Деловникот.



Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 28 алинеи 2 и 3 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и бр.256/2020), на седницата одржана на 12 ноември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на членот 64 од Законот за денационализација („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 20/1998, 31/2000, 42/2003, 44/2007, 72/2010, 171/2010, 55/2013, 33/2015 и 104/2015).

2. Државната комисија за спречување на корупцијата од Скопје до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на членот од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата произлегува дека Државната комисија за спречување на корупцијата тргнувајќи од индивидуален, конкретен случај во кој се работи за оттуѓување на градежно земјиште, сопственост на Република Северна Македонија со непосредна спогодба била извршена продажба на парцелата на паркингот на хотелот “Холидеј Ин”. Во иницијативата подносителот дава опис на целата постапка по која тој постапувал во рамките на ингеренциите кои со Закон ги има Комисијата притоа повикувајќи се на претходната измена на Законот каде постоела апсолутна забрана за располагање со имотот предмет на денационализација без никакви дополнителни услови, со што се заштитувал имотот предмет на денационализација, правата на поранешните сопственици или нивни наследници врз тој имот и се овозможувало остварување на целта на Законот- враќање на имотот на сопствениците/наследниците.

Според наводите во иницијативата наведената измена на членот 64 од Законот објавен во “Службен весник на Република Македонија” бр.72/2010 произлегувало дека истата не била во согласност со одредбите од Уставот на Република Северна Македонија, според кои граѓаните се еднакви пред Уставот и законите,

а правото на сопственост е една од темелните вредности на уставниот поредок.

Исто така, подносителот на иницијативата укажува на фактот дека земјиштето било продадено во време на мораториум кога деталниот урбанистички план се ревидирал и истиот можел да претрпи измени. Подносителот на иницијативата смета дека оспорената измена на Законот, била системска слабост на Законот за денационализација во врска со постапувањето во постапките за денационализација и создавала основ за сомневање за можно незаконско стекнување на корист што било спротивно на член 8 став 5 од Законот за спречување на корупцијата и судир на интереси.

Со оглед на наведеното се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста на членот 64 од Законот за денационализација бидејќи истиот не бил во согласност со членовите 8 и 9 од Уставот.

3. Судот на седницата утврди дека во членот 64 од оспорениот закон се предвидува дека во период од пет години од денот на влегувањето во сила на овој закон заклучно со 7 мај 2003 година, не е дозволено располагање со имотот што е предмет на денационализација, како и искористување на таков имот со кој се создаваат обврски за барателот (став 1).

По истекот на периодот од ставот 1 на овој член, без оглед кога е поднесено барање за денационализација, располагањето со имотот што е предмет на денационализација како и искористување на таков имот со кој се создаваат обврски за барателот, е дозволено (став 2).

Склучените правни дела и дадените еднострани изјави на волја во периодот од ставот 1 на овој член, а со кои се располагало со имот предмет на денационализација или се искористил таков имот со кој се создале обврски за барателот се ништовни, само доколку поднесеното барање за денационализација до истекот на периодот од ставот 1 на овој член било прибележано во јавната книга за запишување на правата на недвижностите врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација (став 3).

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 28 алинеи 2 и 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување и ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Во конкретниот случај, според Судот, за содржината на членот 64 од Законот за денационализација, која се оспорува со иницијативата, Судот веќе постапувал и одлучувал по повод претходно поднесени иницијативи.

Имено, постапувајќи по предметите У.бр.115/2010, У.бр.120/2010 и У.бр.123/2010, Судот со Одлука У.бр.115/2010 од 12 јануари 2011 година, го укинал член 64 став 3 во делот: „само доколку поднесеното барање за денационализација до истекот на периодот од ставот 1 на овој член било прибележано во јавната книга за запишување на правата на недвижностите врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација“ од Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ број 20/1998, 31/2000, 42/2003, 44/2007 и 72/2010).

Во наведените предмети Судот изнел свој став за согласноста на целината на оспорениот член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ број 72/2010), односно за целината на членот 64 од интегралниот текст на Законот со одредбите на Уставот, но, не донел формална одлука за останатите одредби на членот 64 од Законот, од причини што Судот оценил дека акцентот во иницијативите бил ставен на несогласноста на делот од ставот 3 на членот 64 од Законот, кој со наведената одлука го укинал, меѓутоа по повод подоцна поднесена иницијатива, Судот и со формална одлука се произнел за уставноста на содржината на останатите одредби на членот 64 од Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ број 31/2000, 42/2003, 44/2007, 20/2007, 14/2009, 20/2009 и 72/2010).

Имено, со Решение У.бр.82/2011 од 18 мај 2011 година, Судот не повел постапка за оценување на уставноста на член 64 став 1, став 2 и став 3 во делот: „Склучените правни дела и дадените едностранни изјави на волја во периодот од ставот 1 на овој член, а со кои се располагаало со имот предмет на денационализација или се искористил таков имот со кој се создале обврски за барателот се ништовни“ од Законот, бидејќи оценил дека истите не се во спротивност со одредбите на Уставот, додека ја

отфрлил иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на член 64 став 3 во делот: “само доколку поднесеното барање за денационализација до истекот на периодот од ставот 1 на овој член било прибележано во јавната книга за запишување на правата на недвижностите врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација“ од Законот, поради одлучена работа.

Подносителот на иницијативата во предметот У.бр.82/2011, повикувајќи се на членот 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за денационализација (“Службен весник на Република Македонија” број 72/2010), со кој се менувал членот 64 од Законот, навел дека со оспорената одредба граѓаните се ставале во нееднаква положба, се предвидувало ретроактивно-повратно дејство со кое се намалувале правата на граѓаните и тоа не по вина на граѓаните, туку по вина на државата, од што произлегувало дека оспорениот член 4 од Законот не бил во согласност со член 9 став 2, член 30 став 3, членот 51 и член 52 став 4 од Уставот.

Актуелниот и оспорен член 64 од Законот, претходно два пати претрпел измени на својата содржина и тоа со членот 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ број 44/2007) и членот 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ број 72/2010).

Како што погоре е наведено, Судот се произнел и за содржината на членот 64 од Законот којашто ја добил со членот 4 од измените и дополнувањата на Законот од 2010 година, постапувајќи по предметите У.бр.115/2010, У.бр.120/2010 и У.бр.123/2010, а подоцна и по предметот У.бр.82/2011.

Во образложението на Судот по наведените предмети, каде се оспорувал членот 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ број 72/2010) со кој е изменет членот 64 од основниот текст на Законот, за кој Судот оценил дека не е во спротивност со одредбите на Уставот (со исклучок на укинатиот дел од став 3 на членот 64 од Законот), Судот го изнел следното правно мислење:

“Согласно Законот, барањата за денационализација може да се поднесат заклучно со 31 декември 2007 година. За барања поднесени до 7 мај 2003 година (пет години по влегување во сила на Законот),

може да се врати имот или да се даде надомест. За барања поднесени по 7 мај 2003 година (заклучно со 31 декември 2007 година), може да се бара надоместок, а имот ќе се врати само доколку не настапиле правни и фактички пречки до денот на мериторното одлучување од органот за денационализација, односно судот. До 7 мај 2003 година не е дозволено располагање со имотот што е предмет на денационализација, како и искористување на таков имот со кое се создаваат обврски за барателот. Склучените правни дела и дадените еднострани изјави на волја во периодот до 7 мај 2003 година, а со кои се располагало со имот предмет на денационализација или се искористил таков имот со кој се создале обврски за барателот се ништовни. За периодот после 7 мај 2003 година, и покрај фактот што барања за денационализација можат да се поднесат заклучно со 31 декември 2007 година, располагање со имот кој е предмет на денационализацијата, е дозволено.

Судот, утврдувајќи дека и според последната измена на членот 64 од Законот, располагањето со имот предмет на денационализацијата или искористување на таков имот во периодот до 7 мај 2003 година и понатаму не било дозволено, а склучените правни дела и дадените еднострани изјави на волја заклучно до 7 мај 2003 година, а со кои се располагало со имот предмет на денационализација или се искористил таков имот со кој се создале обврски за барателот се ништовни, во однос на уставната оправданост на членот 64 од Законот, со исклучок на укинатиот дел од ставот 3 на членот од Законот, Судот го зазел следното гледиште: “За уставносудската анализа на оспорените одредби од Законот, битно е дека денационализацијата претставува мерка на државата, изразена преку законски акт со која се враќа во сопственост некој претходно одземен имот, односно се враќа правото на сопственост, при што доколку враќањето е невозможно (поради тоа што на тој имот во меѓувреме бил утврден јавен интерес или тој воопшто не може да се врати поради тоа што престанал да постои), државата обезбедува надомест.”

Од погоре изнесеното произлегува дека Судот веќе одлучувал за уставноста на содржината на целината на оспорениот член 64 од Законот, односно со Решение У.бр.82/2011 од 18 мај 2011 година, Судот одлучил да не поведе постапка за оценување на уставноста на ставовите 1, 2 и ставот 3 во делот: „Склучените правни дела и дадените еднострани изјави на волја во периодот од ставот 1 на овој член, а со кои се располагало со имот предмет на денационализација или се искористил таков имот со кој се создале обврски за барателот се ништовни“ од Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ број 20/1998, 31/2000, 42/2003, 44/2007, 20/2007 и 171/2010), со оценка дека тие не се во спротивност со одредбите на Уставот, како и

дека со интервентна одлука на овој суд под У.бр.115/2010, У.бр.120/2010 и У.бр.123/2010 од 12 јануари 2011 година, укинат е ставот 3 на членот 64 од Законот во делот: “само доколку поднесеното барање за денационализација до истекот на периодот од ставот 1 на овој член било прибележано во јавната книга за запишување на правата на недвижностите врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација“, поради што истиот не е повеќе во правниот поредок.”

Од наведената аргументација Судот оцени дека и во конкретниот предмет се исполнети условите од член 28 алинеи 2 и 3 од Деловникот за отфрлање на иницијативата. Ова, од причина што и во сега поднесената иницијатива не постојат наводи коишто би влијаеле за заземање на поинаков став на Судот, односно не постојат основи за поинакво одлучување.

Исто така, делот од оспорениот член 64 од Законот, кој Судот со горенаведената одлука го укинал, истиот е надвор од правниот поредок за што според Судот за тој дел постојат процесни пречки за одлучување во смисла на член 28 алинеја 3 од Деловникот.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.

**(У.бр.206/2020 од 12.11.2020)**

### 1.5.3. Процесни пречки

## 59.

### У.бр.216/2020

**- Примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба**

**Имајќи предвид дека основната уредба со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна**

**состојба, не е повеќе во правниот поредок, а во конкретниот случај оспорените дополнувања не може самостојно да продолжат да важат и да произведуваат правно дејство бидејќи истите ја следат правната судбина на основниот текст на Уредбата, констатирани се процесни пречки за постапување по иницијативата со што се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Судот за отфрлање на истата.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 14 став 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 8 јули 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на.

- Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со Законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.128/2020) и

- Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со Законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.140/2020).

2. Уставниот суд на Република Северна Македонија по сопствена иницијатива оформи предмет за оценување на уставноста на актот означен во точката 1 од Решението.

3. Судот на седницата утврди дека уредбата со законска сила ја има следната содржина:

а) Според членот 1 од Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната

постапка за време на вонредната состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.128/2020) се определува дека во Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020), по членот 3 се додава нов член 3-а кој гласи „Одредбата во член 2 од оваа уредба со законска сила ќе се применува за време на вонредната состојба, како и 60 дена по престанувањето на траењето на вонредната состојба. Во членот 2 од дополнувањето на Уредбата се определува дека „Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

б) Согласно членот 1 од Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со Законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 140/ 2020) во член 1 став 2 од Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночна постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/20 и 128/2020) по зборот „задоцнување“ се става запирка и се додаваат зборовите „за постапката на присилна наплата како“. Согласно членот 2 од Уредбата, „во член 2 по зборот „камата“ се додаваат зборовите „по каматна стапка“. Според членот 3 од Уредбата, по членот 2 се додава нов член 2-а, кој гласи: „Член 2-а Управата за јавни приходи нема да издава опомена за плаќање на данок и нема да отпочнува постапка на присилна наплата за време на траењето на вонредната состојба како и по престанокот на траењето на вонредната состојба до 30 јуни 2020 година и тоа за: даночен долг кој е доспеан, а неплатен, и за кој не се отпочнати постапки на присилна наплата; даночен долг по сите основи кој ќе доспее во месеците мај и јуни 2020 година и судски такси и парични казни, односно глоби и трошоци изречени во парнични, прекршочни, кривични и управни постапки во корист на Република Северна Македонија, а кои ги наплатува Управата за јавни приходи, кои се доспеани, а неплатени, и за кои не е отпочната постапка на присилна наплата.“ и во членот 4 од дополнувањето на Уредбата се определува дека „Оваа уредба со законска сила влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.



Во конкретниот случај, со Одлуката У.бр.84/2020 од 24 јуни 2020 година, Судот ја поништил Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 79/2020) како неуставна односно истата не била во согласност со член 8 став 1 алинеи 3, 4, и 11, член 51, член 68 став 1 алинеи 1 и 2, Амандман XXIX, член 125 став 2 и 3 и член 126 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија.

Имајќи предвид дека основната уредба со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020), не е повеќе во правниот поредок, а во конкретниот случај оспорените дополнувања не може самостојно да продолжат да важат и да произведуваат правно дејство бидејќи истите ја следат правната судбина на основниот текст на Уредбата, Судот констатира процесни пречки за постапување по предметната иницијатива со што се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Судот за отфрлање на истата.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.216/2020 од 08.07.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање против Решението У.бр.216/2020 година, донесено на ден 08.07.2020 година, за отфрлање на иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.128/2020) и Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за

примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.140/2020) го издвојувам и писмено го образложувам следното:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд на Република Северна Македонија по сопствена иницијатива оформи предмет за оценување на уставноста на актите означени во точката 1 од Решението. Судот со мнозинство гласови донесе Решение за отфрлање на иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на уредбите означени во точката 1 од ова решение, бидејќи оцени дека уредбите не се повеќе во правниот поредок, односно во конкретниот случај оспорените дополнувања не можат самостојно да продолжат да важат и да произведуваат правно дејство бидејќи истите ја следат правната судбина на основниот текст на Уредбата којашто Судот со Одлука У.бр.84/2020 од 24 јуни 2020 година, ја поништи како неуставна.

Изразувајќи несогласност со таквото решение гласав против и го издвојувам своето мислење, затоа што сметам дека Решението за отфрлање на иницијативата не е во согласност со Уставот, поради што требаше да се поведе постапка за оценување на нивната уставност и врз основа на изведување на правно издржани аргументи да се донесе правилна одлука.

Моето спротивно мислење го темелам на ставот дека Решението на Судот е во спротивност со член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 11 (владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија), членот 51 (законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон) (став 1), дека секој е должен да ги почитува Уставот и законите (став 2), член 68 став 1 алинеи 1 и 2, Амандман XXIX, член 125 став 2 и 3 и член 126 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија.

За да се има една пообјективна слика во врска со наведените уредби вреди да се спомене дека Владата во сферата на „Даночна постапка“ во текот на вонредните состојби донесе вкупно три уредби односно една уредба и две дополнувања и тоа:

-Уредба со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020).

- Уредба со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 128/2020) и

- Уредба со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 140/2020).

Првата уредба т.е. Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020) беше оспорена пред Уставниот суд и Судот со Решение У.бр.84/2020 од 14.05.2020 година првин поведе постапка, а потоа со Одлука од 24.06.2020 година ја ПОНИШТИ наведената уредба и го стави вон сила Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа оваа уредба.

По поведувањето на постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020) т.е. од 14.05.2020 година, па сè до конечната одлука на Судот за поништување т.е. сè до 24.06.2020 година, Владата донесе уште две дополнувања на наведената уредба, едната е донесена на ден 17.05.2020 година под бр.44-4129/1 и втората е донесена на ден 29.05.2020 година под бр.44-4129/2.

Судот во текот на постапката т.е. од 17.05.2020 година, па сè до 24.06.2020 година имаше предвид дека се донесени две дополнети уредби на основната уредба.

На ден 24.06.2020 година Судот одлучи по предметот за кој претходно поведе постапка, со образложение дека со оглед на тоа што правната и фактичката состојба по предметот не се промени, да се поништи Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020).

Ако се анализира одлуката за поништување У.бр.84/2020 во третата страна во последниот став ќе се види дека се наведува и се опишува дека наведената уредба од поведувањето па сè до

предлогот за одлучување претрпе уште две дополнувања. На денот на одлучување по предлогот од моја страна беше воочено дека Судот и во оваа фаза т.е. во фаза на предлог за одлучување во диспозитивот на одлуката покрај основната уредба треба да стојат и дополнителните уредби, дека и основната уредба и дополнителните уредби треба да бидат поништени со истата одлука и дека се поништуваат поради горните противуставни начела и дека основната и дополнителните уредби се ставаат вон сила.

Преовлада мислењето дека во оваа фаза не може да се вметнат во одлуката за поништување и уредбите за дополнување на основната уредба, при што на седницата одржана на 24 јуни 2020 година по расправата што се водеше по предметот У.бр. 84/2020 за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночна постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020), се утврди дека по поведувањето на постапката на 14 мај 2020 година и изрекувањето на времената мерка од страна на Уставниот суд, Владата на Република Северна Македонија донела уште две уредби со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020) и тоа: Уредба со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночна постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 128/2020) и Уредба со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночна постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 140/2020).

Судот одлучи да ја заврши започната уставно-судска постапка по предметот У.бр.84/2020 за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020) и да иницира постапка по службена должност за другите две уредби согласно член 14 став 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија за оценување на уставноста на оспорените уредби. По службена должност се оформи предмет У.бр.216/2020 година.

Судот на ден 08.07.2020 година, согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Маке-

едонија, ја отфрли иницијативата поради постоење други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Судот во Решението У.бр.216/2020 година наведува дека во конкретниот случај, со Одлуката У.бр.84/2020 од 24 јуни 2020 година, Судот ја поништил Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 79/2020) како неуставна, односно истата не била во согласност со член 8 став 1 алинеи 3, 4, и 11, член 51, член 68 став 1 алинеи 1 и 2, Амандман XXIX, член 125 став 2 и 3 и член 126 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија. Но, според мене, Судот погрешно толкува дека основната уредба со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2020), не е повеќе во правниот поредок, а во конкретниот случај оспорените дополнувања не може самостојно да продолжат да важат и да произведуваат правно дејство бидејќи истите ја следат правната судбина на основниот текст на Уредбата, поради што Судот оцени дека има процесни пречки за постапување по предметната иницијатива со што се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Судот за отфрлање на истата.

Според мене, во конкретниот предмет не може да се прифати тврдењето во Одлуката дека не постојат процесни претпоставки за мериторно постапување на предметните уредби за кои Судот по сопствена иницијатива, во смисла на член 14 став 1 од Деловникот, изрази сомнеж за нивната согласност со Уставот на Република Северна Македонија. Ова, од причини што со оспорените уредби се УРЕДУВААТ ОДНОСИ КОИ СЕ УШТЕ СЕ ВО СИЛА односно истите произведуваат правно дејство, поради што не може да се примени член 28 алинеја 3 од Деловникот, односно не постојат процесни пречки Судот да се впушти во уставно-судска анализа по оспорените уредби.

Имено, во членот 1 од Уредбата којашто Владата ја донесе на седницата одржана на ден 17.05.2020 година, децидно се наведува дека се додава нов член 3-а според кој се продолжува важноста на членот 2 од Уредбата со кој се утврдува дека истиот ќе се применува за време на траењето на вонредната состојба како и 60 дена по престанувањето на траењето на вонредната состојба. Оттука, јасно произлегува дека оспорената уредба сè уште произведува правно дејство, уредува односи и постапки од

сферата на даночната постапка, поради што сметам дека Судот има уставна обврска и надлежност да ја цени уставноста на оспорената уредба.

Исто така, и со второоспорената уредба донесена од Владата на седницата одржана на ден 29.05.2020 година, во членот 3 од истата, се уредуваат односи односно се утврдува дека Управата за јавни приходи нема да издава опомена за плаќање на данок и нема да отпочнува постапка на присилна наплата за време на траењето на вонредната состојба, како и по престанокот на вонредната состојба до 30 јуни 2020 година и тоа за основите децидно наведени во членот 3 од оваа уредба.

Оттука, неспорно произлегува дека и оваа уредба регулира односи кои се сеуште во тек и истите произведуваат правни дејствија од што произлегува обврска на Судот да ја цени согласноста на уредбата со Уставот и Законот за даночната постапка, односно да се впушти во мериторно разгледување на двете оспорени уредби, со уставно-судска анализа со цел да се утврди дали оспорените уредби се во согласност со Уставот и Законот за даночната постапка, односно дали истите основано може да се доведат под сомнение по однос на нивната уставност и законитост.

Фактот што со Одлуката У.бр.84/2020 од 24 јуни 2020 година е поништена Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночна постапка за време на вонредната состојба, не ја менува правната состојба во смисла на егзистирање на дополнително донесените уредби од сферата на даночната постапка бидејќи истите произведуваат правна сила и не се отстранети од правниот промет.

Сметам дека Судот основано требаше да изрази сомневање во противуставноста на наведените уредби, требаше да се поведе постапка за двете уредби, а потоа да бидат поништени како првобитната уредба.

Тргувајќи од сето погоре наведено, сметам дека со основ може да се постави прашањето за согласноста на уредбите со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 128/2020) и Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за даночната постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на Репу-

блика Северна Македонија“ бр.140/2020) за време на вонредна состојба и дека не биле во согласност со член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 11, членот 51, член 68 став 1 алинеи 1 и 2, Амандманот XXIX, член 125 ставови 2 и 3 и член 126 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија, а согласно со член 25 став 6 од Деловникот на Судот го издвојувам своето мислење од донесеното решение за неповедување на постапка.

Претседател на Уставниот суд,  
Сали Мурати  
(У.бр.216/2020 од 07.07.2020)

## 60.

### У.бр.97/2015 и У.бр.60/2016

- Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконско следење на комуникациите

**Оспорениот закон, сметано од 30 јуни 2020 година престанал да важи и не е дел од правниот поредок, поради што се настапени условите за отфрлање на иницијативите поради постоење на процесни пречки за одлучување.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 23 септември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛААТ иницијативите за поведување постапка за оценување на уставноста на Законот за јавно обвинителство за

гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконско следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр.159/2015) во целина и посебно членовите 1, 2, 3, 6, 9, 11, 17, 18 и 23.

2. Тодор Петров од Гевгелија и Живко Делицаков од с.Богородица, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа иницијативи за оценување на уставноста на Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите истакнати во иницијативата на Тодор Петров, со оспорениот закон се повредувал Уставот на Република Северна Македонија бидејќи истиот предвидува јавниот обвинител да го избере Советот на јавни обвинители, што било спротивно на членот 106 од Уставот, односно Амандман XXX според кој јавниот обвинител го именува и разрешува Собранието на Република Македонија.

Понатаму, во иницијативата се наведува дека согласно Уставот на Република Македонија Јавното обвинителство е единствен и самостоен државен орган којшто ги гони сторителите на кривични дела и своите функции ги врши врз основа и во рамките на Уставот и во Законот за јавното обвинителство. Оттука, според подносителот на иницијативата во ниту еден од наведените правни акти не се предвидувало дека може да се избере специјален јавен обвинител единствено за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите. При постоечки Јавен обвинител на Република Македонија именуван во редовна постапка, спротивно на Уставот и постоечкиот Закон за Јавното обвинителство во иницијативата се наведува дека со оспорениот закон се воведувала и формирала нова паралелна институција.

Подносителот на иницијативата наведува дека со донесувањето на новиот закон, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија повеќе не бил единствен и самостоен државен орган којшто ги гони сторителите на кривични дела, односно во конкретниот случај се донесувал закон со кој се формирал паралелен (специјален) јавен обвинител кој работел самостојно и независно со закон дадени овластувања што ги нема во Уставот.

Според наводите во иницијативата, со оспорениот закон се блокирала надлежноста и работата и функционирањето на Јавното обвинителство, а никаде во Уставот и Законот за јавното обви-



нителство не се допушта формирање на вакво тело (Специјален јавен обвинител). Оттука, во иницијативата се наведува дека, со тоа се повредувале темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија, владеењето на правото со што се доведувала во прашање правната сигурност на граѓаните во Република Северна Македонија, како и основните слободи и права на човекот и граѓанинот бидејќи со овој закон граѓаните на Република Северна Македонија не биле еднакви.

Имено, Законот за специјален јавен обвинител важел само за определен круг на граѓани и за определен временски период, поради што било сосема јасно дека сите граѓани не биле еднакви пред Уставот и законите. Оспорениот закон, според наводите во иницијативата не можел да претставува акт за операционализација – примена на Уставот и законот бидејќи истиот бил во спротивност со Уставот.

Во иницијативата, исто така, посебно се оспоруваат и членовите 1, 2, 3, 6, 9, 11, 17, 18 и 23 од Законот, наведувајќи дека истите се во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3, член 9, член 14, член 23, член 32 став 2, член 51, член 69 и член 106 од Уставот. Имено, според наводите во оваа иницијатива посебно се потенцира неуставноста на целината на Законот, како и на одделно наведените членови, од аспект на потребното мнозинство за избор и разрешување на именуваните јавни обвинители кои според иницијативата, биле и во спротивност со Законот за јавното обвинителство, како и со ограничување на правото на достапност на работно место во смисла на член 32 став 2 од Уставот.

Поради наведените аргументи, подносителот на иницијативата предлага Уставниот суд на Република Северна Македонија да го поништи оспорениот закон во целост и истовремено се предлага Уставниот суд да донесе решение за запирање од извршување на поединечните акти или дејствија преземени врз основа на Законот, бидејќи со неговото извршување би можело да настанат тешко отстранливи последици, а во смисла на член 27 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија.

Со втората иницијатива поднесена од Живко Делиќаков, исто така, се оспорува целината на Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите vis a vis членот 106 од уставот на Република Северна Македонија. Имено, во иницијативата се наведува дека Уставот на Република Северна

Македонија јасно предвидува дека Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, регулирано согласно Законот за Јавно обвинителство, е единствен и самостоен државен орган и не предвидува друг самостоен државен орган кој би можел да има овластување да врши јавно обвинителска функција, односно кој ќе ги гони сторителите на кривични дела и на други со закон утврдени казниви дела. Поточно, ниту Законот за Јавно обвинителство, ниту Уставот не предвидувале формирање на посебно јавно обвинителство, ниту вонредни јавни обвинителства како посебна форма за постапување во вонредни случаи или пак откривање и гонење на посебни случаи на сторување на кривични дела.

Според подносителите на иницијативите Уставот на Република Северна Македонија веќе имал предвидено два правни механизми за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите и нивно откривање на сторителите, а тоа биле Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и Анкетната комисија формирана во Собранието на Република Северна Македонија. Поради овие аргументи и во оваа иницијатива се предлага укинување на оспорениот закон во целост.

3. Судот на седницата утврди дека оспорениот закон содржи вкупно XVI глави, со наслов:

- I. Глава – Основни одредби,
- II. Глава – Значење на изразите употребени во овој закон,
- III. Глава – Избор на јавен обвинител кој раководи со Јавното обвинителство.
- IV. Глава – Услови за избор на јавен обвинител кој раководи со Јавното обвинителство.
- V. Глава – Надлежности и должности на јавниот обвинител,
- VI. Глава – Начело на автономија на јавниот обвинител кој раководи со Јавното обвинителство.
- VII. Глава – Одговорност на јавниот обвинител кој раководи со Јавното обвинителство.
- VIII. Глава – Односи со јавност,
- IX. Глава – Организација на јавното обвинителство,
- X. Глава – Начела на хиерархија и субординација,
- XI. Глава – Воспоставување надлежност врз тековни предмети.
- XII. Глава – Меѓународна правна помош и соработка.
- XIII. Глава – Финансирање и административни средства.
- XIV. Глава – Разрешување на јавниот обвинител кој раководи со Јавното обвинителство и престанок на Јавното обвинителство.
- XV. Глава – Краен рок за покренување на обвинение, и

XVI. Глава – Преодни и завршни одредби.

4. Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконско следење на комуникациите, Собранието на Република Северна Македонија го донесе на седницата одржана на 15 септември 2015 година и истиот е објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр.159/2015 од 15 септември 2015 година.

Собранието на Република Северна Македонија на седницата одржана на 16 февруари 2020 година го донесе Законот за јавното обвинителство којшто е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020 од 16 февруари 2020 година.

Според членот 112 од овој закон, со денот на започнување на примена на овој закон престануваат да важат Законот за јавното обвинителство (“Службен весник на Република Македонија” бр.150/2007, 111/2008 и 198/2018) и Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконско следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр.159/2015).

Согласно членот 113 од истиот закон овој закон се објавува во “Службен весник на Република Северна Македонија”, а влегува во сила и ќе започне да се применува од 30 јуни 2020 година.

Според член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Имајќи ја во вид наведената фактичка состојба од која произлегува дека со донесувањето на новиот Закон за јавното обвинителство и неговото влегување во сила и примена на 30 јуни 2020 година престанува да важи оспорениот Закон за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконско следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр.159/2015), Судот оцени дека истиот е надвор од правниот поредок на Република Северна Македонија и не е повеќе во правна сила.

Имајќи во предвид дека Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконско следење на комуникациите сметано од 30 јуни 2020 година престанал да важи и не е дел од правниот поре-

док, Судот утврди дека согласно наведената деловничка одредба се настапени условите за отфрлање на иницијативите поради постоење на процесни пречки за одлучување.

5. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, Никола Ивановски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. (**У.бр.97/2015 и У.бр.60/2016 од 23.09.2020**)

## 61.

### У.бр.38/2020

**- Агенција на Република Македонија за управување со средства**

**Законот е од темпорален карактер поради што се исцрпел во примената по однос на својата содржина и дејство, поради што постојат процесни пречки за постапување по иницијативата и се исполнети условите за отфрлање на иницијативата согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 28 алинеја 1 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992) и („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019) на седницата одржана на 3 декември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за оценување на уставноста на делот „2001“ од член 4 став 2 од Законот за Агенција на Република Македонија за управување со средства („Службен весник на Република Македонија“ број 70/2001).

2. Игорчо Точев од Кочани, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на дел од одредбата од Законот означен во точката 1 на ова решение.

Подносителот во иницијативата ги цитира ставовите 1 и 2 од членот 4 каде во ставот 1 е определено дека: „Агенцијата престанува со работа на 31 март 2004 година“, додека во ставот 2 е определено дека: „По престанување со работата, остатокот на побарувањата во билансот, имотот и бројот на вработените во Агенцијата со состојба на 31 март 2001 година се пренесуваат во Министерството за финансии“.

Според подносителот на иницијативата од ставот 1 на членот 4 од Законот, произлегувало дека Агенцијата основана со тој пропис престанувала со работа на 31.03.2004 година.

Притоа, делот „2001“ кој воедно е и оспорен дел, од ставот 2 на членот 4 можело да доведе до заблуда во правниот промет кое нешто не било во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

Имено, Законот за Агенција на Република Македонија за управување со средства бил објавен во „Службен весник на Република Македонија“ број 70 од 2001 година од 05.09.2001 година, а влегол во сила на 15.09.2001 година (всушност Законот влегол во сила на 13.09.2001 година) и во таа смисла и забраната за ретро-активна примена на законите и другите прописи пропишана со Уставот.

Поради наведеното, се бара поведување на постапка за оценување на уставноста на делот „2001“ од ставот 2 на членот 4 од Законот за Агенција на Република Македонија за управување со средства.

3. Судот на седницата утврди дека според член 4 став 2 од Законот за Агенција на Република Македонија за управување со средства („Службен весник на Република Македонија“ број 70/2001), е утврдено дека по престанување со работата, остатокот на побарувањата во билансот, имотот и бројот на вработените во Агенцијата со состојба на 31 март 2001 година се пренесуваат во Министерството за финансии.

4. Според член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на

законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Согласно член 28 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Судот ќе ја отфрли иницијативата:

- ако не е надлежен да одлучува за барањето;
- ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување и
- ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Според членот 1 од Законот за Агенција на Република Македонија за управување со средства („Службен весник на Република Македонија“ број 70/2001), со овој закон се уредува основањето, работењето, организацијата и престанокот на работењето на Агенцијата на Република Македонија за управување со средства.

Согласно член 4 став 1 од Законот, Агенцијата престанува со работа на 31 март 2004 година, а во ставот 2 е утврдено дека по престанување со работата, остатокот на побарувањата во билансот, имотот и бројот на вработените во Агенцијата со состојба на 31 март 2001 година се пренесуваат во Министерството за финансии.

Од наведеното произлегува дека законодавецот предвидел Агенцијата да престане со работа на 31.03.2004 година, а по нејзиниот престанок да се направи пренос на остатокот на побарувањата во билансот, имотот и бројот на вработените во Агенцијата со состојба на 31 март 2001 година, така што преносот да се изврши во Министерството за финансии.

Според тоа основањето, работењето, организацијата и престанокот на Агенцијата се уредени со Законот за Агенција на Република Македонија за управување со средства којшто имал правно дејство додека постоела Агенцијата односно до 31.03.2004 година.

Оттаму, Законот имал темпорален карактер што се однесува и на оспорениот член 4 став 2 од истиот закон, па и тој се исцрпел во примената по однос на својата содржина и дејство.

Оттука, Судот оцени дека постојат процесни пречки за постапување по иницијативата и дека се исполнети условите за

отфрлање на иницијативата согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија.

5. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.38/2020 од 03.12.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање против Решението У.бр.38/2020 од 3 декември 2020 година за отфрлање на иницијативата за оценување на уставноста на делот „2001“ од член 4 став 2 од Законот за Агенција на Република Македонија за управување со средства („Службен весник на Република Македонија“ број 70/2001), го издвојувам и писмено го образложувам следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Мојот став во конкретниот предмет е спротивен со оној на мнозинството судии поради кој се отфрли иницијативата за оцена на уставноста на оспорениот дел од Законот. Сметам дека Законот за Агенција на Република Македонија за управување со средства е во сила и со тоа е дел од правниот поредок.

Накратко, ставот на мнозинството е дека со престанокот на Агенцијата на Република Македонија за управување со средства, Законот за Агенција на Република Македонија за управување со средства, престанал да биде дел од правниот поредок поради својот темпорален карактер и се исцрпил во примената по однос на својата содржина и дејство. Притоа, треба да се нагласи дека овој заклучок произлегува од (погрешното и нецелосното) толкување на одредбите од Законот од страна на мнозинството, а не од изречна одредба од истиот закон.

Имено, овој закон содржи завршна одредба (член 17), во која само е уредено влегувањето во сила на овој закон (осмиот ден од објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“), но не и дека истиот престанува да биде во сила кога ќе престане да постои телото чие основање, работење, организација и престанок на работење се уредува со неговите одредби.

При заземањето на ставот на мнозинството не беа земени предвид други одредби од овој закон, кои имаат поинаков предмет на уредување од претходно наведениот. Во таа смисла, морам да укажам на членот 12 од овој закон, според кој, доколку директорот на Агенцијата ја задолжи Агенцијата без претходна согласност на Владата на Република Македонија, ќе се казни со затвор од една до пет години. Оваа одредба е систематизирана во Главата VI. од овој закон, насловена како „КАЗНЕНИ ОДРЕДБИ“ и со неа е предвидено посебно кривично дело каде сторител може да биде директорот на Агенцијата, преку сторување на дејствие – задолжување на Агенцијата без претходна согласност од Владата, а за што е предвидено санкција - казна затвор од една до пет години.

И сега, доколку се примени толкувањето на мнозинството за престанувањето на важењето на законот поради престанокот на Агенцијата, произлегува дека по овој момент не може кривично да биде гонет или осуден, ниту еден сторител на ова кривично дело, бидејќи нели, според мнозинството, Законот престанал да постои во правниот поредок. Токму ова е пример за апсурдноста и неоснованоста на ставот на мнозинството, кој всушност на ваков начин е спротивен на темелната вредност на уставниот поредок – владеењето на правото и правната сигурност како негов составен дел. Точно е дека имало случаи кога Судот и покрај непостоењето на завршна одредба во одреден закон за престанок за неговото важење или пак во услови на непостоење на закон за престанок на самиот закон, заземал ставови дека истиот закон е надвор од правниот поредок и исцрпен во својата примена, па поради тоа била отфрлана и конкретната иницијатива за оценување на неговата уставност.

Меѓутоа, тоа секогаш било правено преку анализа на сите одредби на законот и дали истите се исцрпени во примената, а не како што е случајот со Законот за Агенција на Република Македонија за управување со средства, преку земање предвид само на една одредба.



Токму поради сето погоре наведено, но и поради фактот што законодавецот нема донесено закон со кој би престанало важењето на Законот за Агенција на Република Македонија за управување со средства, сметам дека овој закон сеуште е дел од правниот поредок. Притоа, не ја отфрлам можноста дека иницијативата за оценување на уставноста можеше да беше отфрлена поради други деловнички основи или да беше одлучено да не се поведе постапка за оценување за уставноста. Но, во случајот беше дадено образложение со кое воопшто не се согласувам и како што може да се види од погоре е сосема погрешно и неосновано.

Претседател на Уставниот суд,  
Сали Мурати  
(**У.бр.38/2020 од 03.12.2020**)

## II. БАРАЊА ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДИ И ПРАВА

### 62.

#### У.бр.125/2019

**- Заштита на слободите и правата што се однесуваат на правото на политичко здружување и дејствување**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и член 71 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992 и “Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019), на седницата одржана на 15 јануари 2020 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето од подносителите Здравко Савески од Скопје, Џејлан Велиу од Битола, Петар Чуриќ од Куманово и Зоран Василески од Скопје, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, што се однесуваат на политичкото здружување и дејствување, за кои сметаат дека им биле повредени со Решение РПП бр.7/19 од 08.04.2019 година на Основниот суд Скопје II Скопје и Решение ГЖ-2664/19 од 11.07.2019 година на Апелациониот суд – Скопје.

2. До Уставниот суд на Република Северна Македонија, Здравко Савески од Скопје, Џејлан Велиу од Битола, Петар Чуриќ од Куманово и Зоран Василески, адвокат од Скопје, кој се јавува и како полномошник на останатите подносиители, поднесоа барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на политичкото здружување и дејствување.

Од наводите изнесени во барањето насловено како уставна жалба, произлегува дека подносителите пред Основниот суд Скопје 2 Скопје воделе постапка со барање за упис на промена на лице кое ќе ја застапува и претставува политичката партија Леви-

ца во Судскиот регистар на политички партии. Поточно подносителите побарале да се изврши промена на актуелниот правен застапник на политичката партија Левица со друго лице предложено од нивна страна, но нивното барање не било уважено. Истите не биле задоволни од образложените во првостепеното решение за одбивање на нивното барање, а поконкретно од образложението на првостепениот суд дека од доказите кои надлежниот суд ги извел, произлегувало отсуство на легитимност на подносителите на барањето за упис на промена. Против првостепеното решение подносителите вложиле жалба, којашто им била одбиена како неоснована, а првостепеното решение потврдено.

Незадоволни од исходот на водената постапка пред надлежните судови по нивното барање за промена на актуелниот правен застапник на политичката партија Левица, подносителите пред Уставниот суд поднесуваат барање за заштита на слободи и права насловено како уставна жалба, со барање Уставниот суд да го преиспита правосилното Решение РПП бр.7/19 на Основниот суд Скопје 2 Скопје, потврдено со Решението ГЖ-2664/19 на Апелациониот суд во Скопје, и истото да го поништи.

Според наводите во барањето нивното право на политичко здружување и дејствување, гарантирано со членот 20 од Уставот на Република Северна Македонија им било повредено со Решение РПП бр.7/19 од 08.04.2019 година на Основниот суд Скопје 2 Скопје, коешто било засновано врз погрешно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјалното и процесното право, а Апелациониот суд во Скопје како второстепен суд, по повод жалбата којашто тие ја вложиле по наведените основи, со Решение ГЖ-2664/19 од 11.07.2019 година, ја одбил нивната жалба, а првостепеното решение го потврдил.

Подносителите, повикувајќи се на одредбите од членот 20 од Уставот со кој на граѓаните им се гарантира слободата на здружување заради остварување и заштита на нивните политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања, поради што граѓаните можат слободно да основаат здруженија на граѓани и политички партии, да пристапуваат кон нив и од нив да истапуваат, наведуваат дека под слободно истапување од членот 20 од Уставот, не се подразбирало незаконско бркање на граѓаните од политичките партии, а во случајот тоа им се случило на барателите.

Во продолжение на барањето, се наведува кога барателите политички се здружиле и дејствувале, каква била поставеноста на партијата во поглед на раководните партиски органи и раководните функции на членовите, како и се изнесува хронологија на настани поврзани со внатрешнопартиски активности и судири на интереси помеѓу членовите на политичката партија Левица, што резултирало со водење на постапка пред Регистрациониот суд за промена на актуелниот правен застапник на политичката партија на Левица, правосилно окончана со одбивање на нивното барање.

Имено, според изнесените наводи, подносителите биле членови на иницијативниот одбор за формирање на политичка партија на левичарите во Македонија, односно тие биле носители на тој процес, а своето право на политичко организирање и дејствување гарантирано со Уставот, подносителите го оствариле во 2016 година преку политичката партија Левица. На основачкото собрание тие биле избрани за членови на Централниот комитет како највисок орган на партијата меѓу два пленума.

Согласно статутот на партијата, политичката партија Левица, немала претседател, туку имала колективно претседателство т.е. 7-член Президиум. Во политичката партија Левица, овластениот застапник по закон, не претставувал претседател на партијата, поради што лицето одговорно за застапување и претставување на партијата Левица, била функција од техничка природа и тој апсолутно бил подреден на Президиумот и му полагал сметка за сработеното на Президиумот. за разлика од останатите политички партии чишто претседатели имале статутарна моќ за промена на партиските раководства (претседатели на општински одбори/комитети/партиски комисии и сл.).

Како повод за постапката којашто тие ја воделе пред надлежните судови за смена на актуелниот правен застапник на партијата, се наведува нивното сознание до кое дошле по извршен увид во Регистрациониот суд, односно сознанието дека по барање на актуелниот правен застапник на партијата во постапка РПП 3/19, била извршена смена на благајникот во партијата, сега подносителката Џејлан Велиу со друго лице. Тие исто така дошле до сознанија дека раководните органи во политичката партија Левица биле со изменет персонален состав, конкретно дека Президиумот бил со нов персонален состав во кој тие повеќе не биле застапени. Подносителите сметаат дека новиот Президиум не бил легален и легитимен Президиум, туку 7-ум члениот

Президиум, меѓу кои, тие четворицата го сочинувале апсолутното мнозинство во овој орган.

Во барањето за заштита на слободи и права, подносителите ги изнесуваат причините за водената постапка пред Регистрациониот суд за смена на актуелниот правен застапник на политичката партија Левица, со наводи дека неговото дејствување и работење во политичката партија не било во согласност со статутот на партијата и согласно со Законот за политичките партии.

Содржината на барањето за заштита на слободи и права се однесува на изнесени наводи од подносителите за сторен пуч во партијата, и за документи потпишани од актуелниот правен застапник на партијата, за кои тие тврдат дека биле фалсификувани, лажни, нестатутарни и со неистинита содржина. Поточно дека актуелниот правен застапник на политичката партија и б-члена група околу него, поседувајќи го партискиот печат, без знаење на раководните органи на партијата, во постапката за смена на партискиот благајник, сега подносителката Џејлан Велиу, поднел лажни документи до Основниот суд Скопје 2 Скопје, односно записник со неистинита содржина и нестатутарно донесени одлуки, врз основа на кои документи, според наводите од подносителите, Основниот суд Скопје 2 Скопје, го озаконил криминалот на таа група, која ја окупираше централната канцеларија, ги присвоила паричните средства на партијата и го одзела партискиот веб сајт, а врз основа на тие документи и Апелациониот суд во Скопје го легализирал пучот во партијата Левица, каде со силата на печатот (незаконски и нестатутарно) биле исклучени  $\frac{3}{4}$  од Централниот комитет, највисокиот орган на партијата.

Понатаму, во барањето се изнесуваат наводи за партискиот печат и штембил, односно дека од втората половина на 2018 година, партискиот печат и штембил наместо да бидат на нивното вообичаено место, односно во централната канцеларија, каде партијата имала вработено лице-партиски секретар, а тоа била сега подносителката Џејлан Велиу, чија задача била да ја води деловодната книга во која се заведувале разни видови документи (записници и одлуки) и врз истите да става печат, штембил и архивски број, тие се наоѓале кај правниот застапник на партијата.

Во продолжение на барањето стојат наводи од подносителите за внатрешнопартиски несогласувања помеѓу членовите за одредени политички прашања, за напуштање на седница од

страна на актуелниот правен застапник на политичката партија и други членови на партијата, која се одржувала 03.02.2019 година, дека тој со силата на партискиот печат во неговите раце, пре-станал да доаѓа на состаноците на Президиумот и продолжил да се оглушува на молбите да ги потпише и завери партиските документи во седиштето на партијата и кои четири месеци останувале неархивирани.

Во продолжение на барањето се наведува каква била процедурата според статутот на партијата за избор и разрешување на партискиот благајник, а тоа бил Президиумот и дека одлуката за промена на лицето (Џејлан Велиу) за финансиско-материјално работење на партијата, не била донесена од легалниот и легитимниот Президиум составен од самите подносителите како апсолутно мнозинство членови во тој орган, бидејќи ниту се држел состанок на чиј дневен ред била точка за промена на лицето одговорно за финансиско и материјално работење на партијата, ниту се одлучувало по таква точка, туку дека таа одлука за смена на благајникот (подносителката Џејлан Велиу), била донесена од друг Президиум, според нив нелегитимен и нелегален, односно со нов персонален состав на Президиумот во кои тие не биле членови, за што највисокиот орган на партијата (Централниот комитет) ниту биле известени за таквиот состанок, ниту записникот бил пратен по мејл листата на овој орган, што било правило од основањето на партијата.

Поточно, во барањето се наведува дека доставените документи до Регистрациониот суд за промена на лицето за финансиско и материјално работење на партијата, биле фиктивни, фингирани (нестатутарни) бидејќи не биле донесени од легалниот и легитимниот Президиум, туку од друг Президиум со друг персонален состав на членови, во кои тие не биле застапени, а на основа такви документи Основниот суд Скопје 2 Скопје, експресно го уважил барањето за смена на партискиот благајник, без истото да го прати на одговор кај лицето што се менува (сега барателката Џејлан Велиу), нешто што Судот го направил во постапката РПП 7/19, водена на барање од страна на сега подносителите за промена на актуелниот правен застапник на политичката партија од позицијата лице за застапување и претставување на Левица во правниот промет.

Според подносителите, тие го претставувале легалниот и легитимниот Президиум како апсолутно мнозинство членови на

овој орган, а со тоа и само одлуките донесени од овој Президиум, биле легитимни, меѓу кои и одлуката која тие ја донеле по одржана седница на Президиумот за смена на актуелниот правен застапник на политичката партија, како и записникот од седницата која тие ја одржале, и кои документи ги приложили во постапката која ја воделе пред Регистрациониот суд за упис на промена на правен застапник на партијата, но дека поради одземениот печат и штембил од страна на актуелниот правен застапник на политичката партија, истите не биле уредно печатирани и архивирани.

Во продолжение на барањето се наведува дека 4-те членови на легалниот и легитимен Президиумот (сега подносителите) и други членови на партијата, дале колективна изјава пред нотар во која повторно ги констатирале проблемите (погоре наведени) со кои се соочувала партијата поради одземениот партиски печат и одбивањето на овластениот застапник да постапува статутарно и законито при вршењето на својата функција.

Во продолжение се изнесуваат причините за поднесеното барање за заштита на слободи и права пред Уставниот суд и причините за барањето за поништување на Решението РПП бр.7/19 од 08.04.2019 година на Основниот суд Скопје 2 Скопје, потврдено со Решението ГЖ-2664/19 од 11.07.2019 година на Апелациониот суд во Скопје.

Имено, клучното прашање во постапката РПП бр.7/19 која подносителите ја воделе пред Основниот суд Скопје 2 Скопје, било прашањето „кој бил персоналниот состав на Президиумот во деновите кога актуелниот правен застапник на политичката партија во постапката РПП бр.3/19 поднел барање за упис на промена (промена на партискиот благајник)“, меѓутоа според подносителите надлежниот суд во однос на ова прашање, не ја утврдил правилно и целосно фактичката состојба и не го применил правилно материјалното и процесното право.

Исто така, клучните наводи поради кои подносителите го обжалиле Решението РПП бр.7/19 на Основниот суд Скопје 2 Скопје, односно барале негово преиначување или барем враќање на повторно одлучување, било тоа што првостепениот суд, според барателите погрешно го применил материјалното право, сторил суштествени повреди на постапката и погрешно ја утврдил фактичката состојба.

Имено, според барателите Судот, погрешно прифатил дека нивното барање во постапката РПП бр.7/19 за промена на актуелниот правен застапник на политичката партија од законски застапник на партијата и на негово место назначување друго лице, не било поднесено од овластено лице на политичката партија, бидејќи според нив, барањето било поднесено од овластено лице, а тоа согласно Статутот на партијата бил Президиумот на партијата, кој бил надлежен за промена на правниот застапник на партијата (т.е. лицето кое ќе ја застапува и претставува партијата во правниот промет), а според подносителите, легален и легитимен Президиум бил Президиумот составен од сега подносителите, кои го претставувале мнозинството од седумте членови на овој орган, така што до Судот ја приложиле и одлуката со која тие извршиле избор на нов правен застапник на партијата, како и записник од седницата на тој Президиум, сето тоа согласно Законот за политичките партии и Статутот на политичката партија Левица.

Според подносителите на барањето, неприфатливо било образложението на првостепениот суд за причините за одбивање на нивното барање за промена на законскиот застапник на партијата, односно отсуството на печат на документацијата поднесена во прилог кон барањето, како и непоклонувањето верба на предложените 28 нотарски изјави коишто биле доказ за тоа, кој бил единствениот легално избран Президиум надлежен за донесената одлука од страна на сега подносителите на барањето за промена на правниот застапник на партијата, дека Судот морал да го утврди единствениот персонален состав на Президиумот чии записници и одлуки биле единствено релевантни. Наместо тоа да го стори, Судот, Решението РПП бр.7/19 го засновал единствено врз листови хартија на кои печат ставил актуелниот правен застапник на политичката партија.

Прашањето кој е легитимниот и легален состав на Президиумот, е прашање кое се поставува и во конкретно поднесеното барање за заштита на слободи и права (означено како уставна жалба), а од Уставниот суд се бара да определи начин на отстранување на последиците од примената на конечниот поединечен акт РПП бр.7/19 со кој, според подносителите им биле повредени слободите и правата од член 110 алинеја 3 на Уставот, а во врска со одлуката за одбивање на предлогот за упис на ново лице кое ќе ја претставува и застапува политичката партија Левица во правниот промет, како и одлуката за одбивање на предлогот за



определување на времена мерка со стопирање на натамошно спроведување на промени во регистарот за политички партии кој се води за политичката партија Левица, а иницирани од актуелниот правен застапник на политичката партија.

Во барањето за заштита на слободи и права (насловено како уставна жалба) се наведува дека Решението РПП бр.7/19, создавало тешко отстранливи последици за подносителите, поради што тие истакнуваат посебно барање, односно предлог за воспоставување поранешна состојба, со цел отстранување на штетните последици од неовластен упис на промени во регистарот за политичките партии кој се води за политичката партија Левица, а неовластено иницирани од актуелниот правен застапник на политичката партија, поточно преку воспоставување на онаа состојба на податоци од тековната состојба за политичката партија Левица од 28.02.2019 година.

Во продолжение на барањето се наведува каква повреда на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот, дополнително им е причинета на подносителите со Решението РПП бр.7/19 со кое погрешно бил утврден персоналниот состав на Президиумот на Левица во деновите 4, 5, 6 и 7 февруари/2019 година, надлежен за избор на лице кое ќе ја претставува и застапува Левица и лице одговорно за финансиското и материјалното работење на партијата.

Имено, Президиумот бил главниот извршен орган на Левица кој управувал со значајните парични средства наменети за раст на партијата преку финансирање на активности на нејзините легитимни органи, парични средства добиени преку буџетското финансирање, благодарение на остварениот резултат на парламентарните избори 2016 година. Тие парични средства, според подносителите се користеле за гонење на оние кои дале најголем придонес истите да се стекнат. Како се трошеле тие средства на партијата, поширокото раководство (Централниот комитет) немал увид поради тоа што ново лице било одговорно за финансиското и материјалното работење на политичката партија Левица. Во сите поднесоци во постапката РПП бр.7/19, подносителите докажувале дека во моментот со сметката на политичката партија Левица располагала малата заговорничка група околу правниот застапник на партијата, за што понудиле брдо докази со кои ги поткрепиле фактите. Но, Основниот суд Скопје 2 Скопје, како регистрационен суд за политички партии, ја спровел промената на лицето

одговорно за финансиско и материјално работење на Левица пред Централниот регистар. Спроведената промена значела давање повластена улога на противникот наспроти предлагачите во предметната постапка РПП бр.7/19. т.е. спроведената промена му дала можност на актуелниот правен застапник на политичката партија својот одмазднички нарав спрема подносителите на барањето да го реализира преку тужби од име на Левица користејќи ги паричните средства на партијата, а неговиот одмазднички нарав добил „ветер во грбот“ токму поради правосилното Решение РПП бр.7/19.

Поточно, подносителите Здравко Савески и Зоран Василески веќе примиле тужби за утврдување граѓанска одговорност за навреда и клевета поради фејсбук статус и изјави за медиуми дека актуелниот правен застапник на политичката партија на незаконит и нестатутарен начин врз база на фалсификувани документи извршил пуч во Левица. Практично, правосилното Решение РПП бр.7/19, ги ставило во ситуација, брутално избрканите членови на партијата (незаконски, нестатутарно, само со силата на партискиот печат и потпис на правниот застапник), да не можат веќе ни душата да си ја олеснат на социјалните мрежи за нанесената повреда, затоа што над глава им висел актуелниот правен застапник на политичката партија, кој врз основа на „светиот печат“ како правен застапник на Левица си ангажирал адвокат на кого му штанцал фактури за составување опомени пред тужба и тужби за граѓанска одговорност за навреда и клевета.

На тој начин, на подносителите како граѓани, не само што нивното право на политичко дејствување преку партијата што ја основале, им било забрането со Решението РПП бр.7/19, туку им било забрането и правото на слобода на говор.

На крајот се наведува дека токму поради горе наведеното на подносителите им е повредено правото на политичко организирање и дејствување со што бараат Уставниот суд да го преиспита првостепеното Решение РПП бр.7/19 на Основниот суд Скопје 2 Скопје, потврдено со Решението ГЖ-2664/19 на Апелациониот суд во Скопје, а по одржување на јавна расправа, истото да го поништи.

3. Во врска со предметното барање за заштита на слободи и права, Уставниот суд, врз основа на приложената и прибавена документација, констатира дека пред Основниот суд Скопје 2 Скопје, по барање од сега подносителите била водена постапка за

упис на промена на лице кое ќе ја застапува и претставува политичката партија Левица во Судскиот регистар на политички партии.

Со Решение РПП бр.7/19 од 08.04.2019 година на Основниот суд Скопје 2 Скопје, барањето (од сега подносителите), за упис на промена на лице кое ќе ја застапува политичката партија Левица и предлогот за определување на времена мерка, од страна на Судот биле одбиени, бидејќи Судот утврдил дека во конкретниот случај не биле исполнети предвидените услови за бараниот упис во судскиот регистар на политички партии предвидени со Законот за политичките партии и Статутот на политичката партија Левица. Против истото била вложена жалба до Апелациониот суд во Скопје, поради суштествена повреда на одредбите од парничната постапка, погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјалното право, меѓутоа од страна на Апелациониот суд во Скопје, со Решение ГЖ-2664/19 од 11.07.2019 година, вложената жалба била одбиена, а првостепеното решение потврдено.

4. Според членот 20 од Уставот на Република Северна Македонија, на граѓаните им се гарантира слободата на здружување заради заштита на нивните политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања (став 1). Граѓаните можат слободно да основаат здруженија на граѓани и политички партии, да пристапуваат кон нив и од нив да истапуваат (став 2). Програмите и дејствувањето на здруженијата на граѓаните и политичките партии не можат да бидат насочени кон насилно уривање на уставниот поредок на Републиката и кон поттикнување или повикување на воена агресија или разгорување на национална, расна или верска омраза или нетрпеливост (став 3). Забранети се воени или полувоени здруженија што не им припаѓаат на вооружените сили на Република Македонија (став 4).

Од погоре цитираните уставни одредби произлегува дека граѓаните имаат право слободно да се организираат и да се здружат со цел дејствување, помеѓу другото и заради остварување на заеднички интереси во политиката, за која цел граѓаните можат слободно да основаат политички партии, да пристапуваат кон нив и од нив да истапуваат. Иако начелно ја гарантира, Уставот на оваа слобода не и дава карактер на апсолутна вредност, туку само во рамките во кои со нејзиното користење не се загрозува

истата таа слобода на другите луѓе и основните општествени вредности утврдени со Уставот.

Во член 50 став 1 од Уставот е дадено право на секој граѓанин да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд, врз начелата на приоритет и итност.

Со член 110 алинеја 3 од Уставот, се определени слободите и правата на човекот и граѓанинот чија заштита се остварува пред Уставниот суд на Република Македонија и тие се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Оваа надлежност, понатаму е разработена со Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (членови 51 до 57), во кој е пропишана постапката за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

Така, според членот 51 од Деловникот, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање на дејство со кое е сторена повредата, но, не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Во барањето, според членот 52 од Деловникот на Судот, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита, актите или дејствата со кои тие се повредени, фактите и доказите на кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучувањето на Уставниот суд.

Уставната гаранција за правото на граѓаните да основаат политички партии е операционализирано во Законот за политичките партии („Службен весник на Република Македонија“, број 76/2004, 5/2007, 8/2007, 5/2008 и 23/2013). Законот за политичките партии не се впушта во уредувањето на суштината на остварувањето на оваа слобода ниту во содржината на нејзиното ограничување, туку ги утврдува критериумите коишто се однесуваат на

основање, регистрирање и начинот и условите за престанок на политичките партии.

Најважни меѓународни документи коишто содржат одредби за слободите на собирање и здружување, покрај Европската конвенција за заштита на човековите права се:

Универзалната декларација за човековите права која во членот 20 уредува дека „секој има право на слобода на мирни собири и здружување“ и дека „никој не смее да биде принуден да членува во некое здружение“.

Друг важен меѓународен договор кој ја опфаќа и слободата на собир и здружување е Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права на човекот и граѓанинот каде во член 22 ставови 1 и 2 се наведува:

„1. Секое лице има право слободно да се здружи со други лица, вклучувајќи го и правото на основање синдикати и зачленување во истите поради заштита на своите интереси.

2. Вршењето на ова право може да биде само предмет на ограничувања предвидени со закон а кои се потребни во демократското општество во интерес на националната безбедност, на јавната безбедност, на јавниот ред или поради заштита на јавното здравје и на моралот, или на правата и слободите на други лица. Овој член не спречува вршење на ова право од страна на членовите на оружените сили и на полицијата да се подложи на законски ограничувања.“

Повелбата за фундаментални права на Европската Унија во членот 12 ја уредува слободата на собирање и здружување:

1. Секој има право на слобода на мирно собирање и слобода на здружување на сите нивоа, особено во врска со политички, синдикални и граѓански прашања, што го подразбира правото на секој да може да основа синдикати и да им пристапува заради заштита на своите интереси.

2. Политичките партии на ниво на Унијата придонесуваат за изразувањето на политичката волја на граѓаните на Унијата.

Европската конвенција за заштита на човековите права (ЕКЧП) во членот 11 (слобода на собирање и здружување) определува дека секој човек има право на слобода на мирно собирање и здружување со други, вклучувајќи го и правото да основа синдикати и да им се придружува на синдикатите за заштита на своите интереси.

Воедно со ставот 2 на членот 11 од ЕКЧП, остварувањето на овие права може да биде ограничено само со законски мерки што во едно демократско општество се неопходни за националната безбедност, јавната безбедност, заштитата на редот и спречувањето на злосторства, заштита на здравјето или моралот или заштита на правата и слободите на други. Со овој член не се забранува наметнување законски ограничувања за припадниците на оружените сили, полицијата или државната администрација.

Иако во членот 11 од ЕКЧП, единствено синдикалните организации се експлицитно наведени, Европскиот суд за човекови права низ својата практика, ставил до знаење дека политичките партии, како форма на здружување со цел остварување на политички цели, играат неспорно голема улога во едно демократско општество, па затоа и тие спаѓаат во доменот на дефиницијата “здружување” заштитено со членот 11 од ЕКЧП. Слободата на здружување со други која е уредена со членот 11 има два аспекти: позитивен и негативен. Позитивниот аспект го сочинува правото да се основаат здруженија или да се пристапи на веќе постојните, а негативниот аспект е правото да не се биде член на некое здружение.

Судот во Стразбур во низа случаи постапувал по прашањето за правото на слобода и здружување од членот 11 од Конвенцијата, со кој член се штити здружувањето од неоправдано одбивање на јавните власти да го регистрира/пререгистрира истото, како и од неоправданата забрана од страна на јавните власти за дејствување на одредена политичка партија.

Се забележува дека, правото на слобода и здружување го штити здружувањето од неоправдано одбивање на јавните власти да го регистрира истото. Како и во други случаи при работата на ЕСЧП, кога доаѓа до вмешување во правото, во секој предмет кој се одлучува мериторно се оценува дали дошло до повреда на правото преку вообичаениот тест:

а) Дали вмешувањето било легитимно, односно било во согласност со домашниот закон.

При ова, властите, можат да одбијат да регистрираат некое здружение кое има нецелосна документација, кое има име кое се користи од друг, или, пак кога статутарните или програмските декларирани цели, не се во склад со законот или Уставот. Основ за забрана на дејствување на едно здружение (вклучително и

политичко) можат да бидат незаконските активности на тоа здружение, без тоа да претставува вмешување во прокламираното право од членот 11, при што по однос на пропишаноста со закон на правото, само неовластеното мешање од страна на власта во активностите и работењето на здружението претставува повреда на правото по оваа основа.

б) Дали вмешувањето во уживањето на правото било остварено поради постигнување на некоја легитимна цел?

Ова особено може да биде поврзано со вториот став од членот 11 од Конвенцијата и тоа: во интерес на државната и јавната сигурност; спречување на немири и криминал; заштита на здравјето и моралот или заштита на слободите и правата на другите.

в) Дали вмешувањето било неопходно во едно демократско општество и дали тоа вмешување било пропорционално (сразмерно) по однос на легитимната цел која се сакала да се постигне во едно демократско општество?

Поконкретно, анализата по прашањето вклучува проценка во однос на тоа дали легитимната цел можела да се постигне со помалку рестриктивни мерки кои во конкретен случај можеле да бидат употребени, а да се постигне истоветна цел.

Со цел да се покажат примери на кој начин Судот во Стразбур го ценел вмешувањето на јавните власти во правото на субјектите на политичко здружување и политичко дејствување, во продолжение се изнесуваат следните примери:

- Во случајот *Vona v. Hungary* (Application no. 35943/10, Judgement of 9 July 2013), Големиот судски совет утврдил дека не постои повреда на членот 11.

Случајот се однесувал на распуштање на здружение кое организирано собири и демонстрации против Ромите. Целта на здружението Унгарска гарда била да се сочуваат „унгарските традиции и култура“ и бидејќи треба да се брани Унгарија која е „незаштитена духовно, физички и интелектуално“. Набрзо по своето основање, организацијата започнала со активности кои не биле во согласност со статутот. И покрај ветувањата дека таквите активности ќе престанат, тие продолжиле низ целата држава, повикувајќи на одбрана на Унгарците против таканаречениот „Цигански криминал“. Организацијата добила забрана да проте-

стира минувајќи низ ромски населби и наскоро била распуштена од страна на Судот.

Европскиот суд за човекови права во своето образложение потсетил дека, истоветно како и со партиите, државата може да преземе превентивни мерки за да ја заштити демократијата, ако доволно иманентни предрасуди против другите ги поткопуваат фундаменталните вредности врз кои почива демократското општество. Бидејќи демонстрациите пренесувале расистички пораки коишто биле остатоци од унгарското нацистичко движење, тоа имало застрашувачки ефект врз ромското малцинство. Парамилитантните маршеви ја надминувале функцијата да пренесат вознемирувачка или навредлива идеја, бидејќи имало физичко присуство на организирана група која се заканувала. Затоа, единствениот начин ефективно да се отстрани заканата бил да се елиминира организациската поддршка што била обезбедувана преку здружението.

- Во случајот *Stankov and the United Macedonian Organization ILINDEN v. Bulgaria* (Application nos. 29221/95 and 29225/95, Judgement of 2 October 2001), жалителите тврделе дека им било повредено правото на слободно здружување бидејќи им било забрането да одржат јавен собир поради одбележување на историски настани, заедно со фактот дека им била одбиена регистрација од страна на бугарските власти. Статутарните цели на организацијата меѓу другото наведувале „да се обединат сите Македонци во Бугарија врз регионална и културна основа и да се оствари признавањето на македонското малцинство во Бугарија“. Но, истовремено во Статутот било наведено и дека здружението не го доведува во прашање територијалниот интегритет на Бугарија и дека нема да настојува своите цели да ги оствари со насилни или со незаконски средства.

Европскиот суд за човекови права констатирал повреда на членот 11 наведувајќи дека автоматското потпирање на фактот дека организацијата била прогласена за неуставна и не и се овозможило да се регистрира не може да биде доволен за да се оправда практиката на систематски забрани за држење на мирни собири. Сите жители на регионот се овластени да основаат здруженија со цел да ги промовираат регионалните особености и дека фактот што здружението настојувало да ја разбуди малцинската национална свест не е доволен за да се оправда ограничувањето на неговите права што му се гарантираат со членот 11.



- Во случајот *Gorzelik and Others v. Poland* (Application no. 44158/98, Judgment of 20 December 2001), и покрај тоа што не утврдил повреда на членот 11, Судот истакнал дека слободата на здружување е од особено значење за припадниците на малцинствата: „едно плуралистичко и вистински демократско општество не е само должно да го почитува етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на лицата кои припаѓаат на некое национално малцинство, туку и да создава соодветни услови што ќе им овозможат да го изразуваат, сочувваат и развиваат тој идентитет. Основањето здруженија поради изразување и промовирање на тој идентитет значително може да му помогне на малцинството да ги сочува и заштити своите права“. Сепак, ЕСЧП во овој случај се произнел дека ако жалителите сакале, можеле да направат позитивен исчекор во смисла на дополнување или отстранување на некој член од меморандумот за здружување на организацијата со цел да изградат некој вид на компромис со властите и да се добие впечаток дека тие, сепак, придонесуваат кон стабилноста на државата. Разбирливо, ако здруженијата посегаат по недемократски средства тие нема да ја уживаат заштитата на членот 11.

- Во случајот *FREEDOM AND DEMOCRACY PARTY (ÖZDEP) (Partijata za sloboda i demokracija - PSD) protiv TURCIJA*, Судот во Стразбур, најпрво утврдувајќи дека навистина постоело вмешување на државата во слободите и правата од членот 11 од Конвенцијата на апликантот, Судот, преку трипартитниот тест на проценка заклучил дека расформирањето на PSD било диспропорционално на целта која требало да биде постигната и следствено, непотребна во едно демократско општество, утврдувајќи повреда на членот 11 од Конвенцијата.

Во случајот *Gorzelik* и останати против Полска, апликантите тврделе дека е повреден член 11 од Конвенцијата, затоа што не им било дозволено да регистрираат здружение, насловено како „Сојуз на граѓани од шлезиска националност“.

Судот во тој предмет прифатил дека националните власти, а особено националните судови не ја пречекориле нивната маргина за слободна процена кога утврдиле дека постои неодољна општествена потреба, во моментот на регистрација, да го регулираат слободниот избор на здруженијата да се нарекуваат себеси „организација на национално малцинство“, сè со цел да се заштитат постојните демократски институции и изборни проце-

дури во Полска, и со тоа – според Конвенцијата – да се спречи безредие и да се заштитат правата на другите.

Судот заклучил дека државата не ја ограничила слободата на здружување на апликантите *per se*. Властите не ги спречиле да формираат здружение кое би ги изразуvalo и ги промовирало посебностите на едно малцинство, туку да формираат правно лице кое - преку регистрација согласно со Законот за здруженија и описот што здружението си го дало себеси во точка 30 од Договорот за основање на здружението – неизбежно би стекнало право на специјален статус согласно со Законот за избори од 1993 година. Со оглед на тоа што националните власти биле во право кога сметале дека оспореното ограничување задоволувало „неодложна општествена потреба“ и што ограничувањето не било несразмерно на зацртаните легитимни цели, одбивањето да се регистрира здружението може да се смета дека било „неопходно во едно демократско општество“ согласно со значењето на член 11 став 2 од Конвенцијата. Согласно со ова, во овој случај немало повреда на членот 11 од Конвенцијата.

Евидентно во сите случаи во кои постапува Европскиот суд за човекови права, а во контекст на членот 11 од Конвенцијата, Судот често се осврнувал на есенцијалната улога што ја играат политичките партии во обезбедувањето плурализам и демократија, како и здруженијата што се формирани за други цели, подеднакво важни за соодветно функционирање на демократијата.

Меѓутоа стои констатацијата дека слободата на здружување, сепак, не е апсолутна, така што мора да се прифати дека во случаите каде едно здружение - преку своите активности или намерите што експлицитно или имплицитно ги има декларирано во својата програма - ги загрозува институциите на државата или правата и слободите на другите, членот 11 не ја лишува државата од моќта да ги заштити своите институции и граѓани. Ова произлегува и од ставот 2 на членот 11 од Конвенцијата. Сепак, таа моќ државата мора да ја користи внимателно, затоа што исклучоците од правилото за слобода на здружување треба да се толкуваат во строги рамки, па единствено убедливи и цврсти причини можат да оправдаат ограничувања на таквата слобода.

Судот, редовно потсетува дека, секое ограничување наметнато од државата мора да кореспондира со „неодложна општествена потреба“, а националните власти се тие што треба да оценат дали постои „неодложна општествена потреба“ за да се

наметне одредено ограничување заради општиот интерес, односно за преземање на спорната мерка - одбивањето да се регистрира одредено здружение. Но исто така мора да се осврне и на спорното ограничување што го наметнала државата во светлината на случајот како целина и да утврди дали тоа ограничување било „пропорционално на легитимната зацртана цел“ и дали причините наведени од страна на националните власти во прилог на мерката се „релевантни и доволни“.

- Во случајот *Vogt v. Germany* (Application no. 17851/91, [GC] Judgement of 26 September 1995), ЕСЧП констатирал повреда на членот 11 од Конвенцијата. Апликантката била јавен службеник и била отпуштена од нејзиното работно место како наставник во средно училиште поради тоа што била активен член на Германската комунистичка партија (ДКР), а тоа се оправдувало од страна на германската Влада со прашање од националната безбедност и со превенирање на неред и заштита на правата на другите, ограничувања поврзани со членот 10 (слобода на изразување) и членот 11.

Релевантното законодавство востановувало обврска (со оглед на политичките прилики во Германија во тоа време) на недвосмислено раздружување од организации коишто барале да го поткопат Уставот, а германските судови изјавиле дека целта на Германската комунистичка партија (ДКР) (иако била легална политичка партија) била да го отфрли уставното уредување и социјалната структура на Федералната Република.

Сепак, тесното мнозинство на судии во ЕСЧП (11 од вкупно 20 судии) решиле дека отпуштањето на апликантката било диспропорционално на легитимната цел која се сакала да се постигне и тоа поради три причини: прво, отпуштањето ефективно би го одрекло нејзиното вработување на единствената професија за која била обучувана; второ, нејзиното работно место како наставник по француски и германски суштински не вклучувало каков било безбедносен ризик; трето, единствената закана која можела да постои е таа да ги индоктринира нејзините ученици, а сите докази укажуваат дека тоа не се случило ниту, пак, ќе се случи.

Погоре изнесеното, вклучително и наведените примери за случаите водени пред Судот во Стразбур, а во врска со членот 11 од Конвенцијата (слобода на собирање и здружување), кој го штити здружувањето од неоправдано одбивање на јавните власти да го регистрира истото, е со интенција да се укаже што прет-

ставува правото на политичко здружување и дејствување и како тоа се манифестира, дека за постапување по барање за заштита на повредено право на политичко здружување и дејствување, потребно е повредата да е сторена од страна на јавните власти со одбивање регистрирање/пререгистрирање на политичка партија или забрана за дејствување на политичка партија, но и други случаи (последниот пример) во кои со акти на јавната власт (отказ на работно место заради политичко дејствување) е сторена повреда на членот 11 од Конвенцијата.

Од наведеното, апликација до ЕСЧП може да се достави само за работи кои се одговорност на јавен орган (законодавен дом, административни тела или судови). Судот не постапува по апликации против приватни лица или приватни организации.

Во конкретниот случај, со поднесеното барање, насловено како уставна жалба, подносителите изнесуваат тврдење дека со акт на јавната власт (судските органи) им било повредено уставно загарантираното право на политичко здружување и дејствување, па согласно член 110 алинеја 3 од Уставот, бараат, Уставниот суд да им ги заштити нивните слободи и права што се однесуваат на политичко здружување и дејствување, бидејќи сметаат дека тие права им биле повредени со акти на надлежните судови пред кои подносителите воделе постапка во која не успеало нивното барање да се смени актуелното лице од позицијата лице овластено за претставување и застапување на политичката партија Левица со друго лице предложено од подносителите на барањето.

Судот констатира дека низ текстот на предметното барање за заштита на слободи и права, подносителите укажуваат на појава на спротивставени гледишта и ставови по одредени прашања поставени пред членовите на политичката партија Левица, односно внатрепартиски судир на интереси, што резултирало и со промена на персоналниот состав на највисоките органи на партијата од која промена, подносителите на барањето, не се согласувале, наведувајќи дека тие активности во партијата не биле законити и статутарни, туку акт на сторен пуч од страна на законскиот застапник на партијата Левица, односно дејствија засновани на фалсификат документи, донесени на нелегален и нелегитимен Президиум, со силата на партискиот печат и штембил, одземен од страна на застапникот на партијата.

Подносителите на барањето, наведуваат дека со цел да се заштитат од дејствијата на актуелниот законски застапник на

партијата, за кои тие сметаат дека се незаконски и нестатутарни, поднесуваат предлог за негово менување до Основниот суд Скопје 2 Скопје, но, нивниот предлог бил одбиен со решение на првостепениот суд, за што вложиле жалба до повисокиот суд, но и жалбата од страна на повисокиот суд со решение им била одбиена.

Неуспехот да извршат упис на промена на лице кое ќе ја застапува партијата Левица, тие го доведуваат во контекст со нивното право на политичко здружување и дејствување, односно во контекст на тоа дека судските органи како јавни власти, донеле одлуки со кои им било оневозможено нивното право на политичко организирање и дејствување, наведувајќи дека надлежните судови, правилно и целосно не ја утврдиле фактичката состојба во однос на прашањето кој бил легалниот и легитимниот Президиум на политичката партија Левица, а со тоа и прашањето, одлуките, на кој президум биле легални и легитимни, кога Регистрациониот суд одлучувал по нивното барање за промена на законскиот застапник на партијата. Поточно, надлежните судови не ги земале во предвид нивните наводи дека партиските акти потпишани од актуелниот правен застапник на политичката партија Левица биле незаконити и нестатутарни, поточно биле фалсификувани, а бидејќи судовите и покрај ваквите наводи, го одбиле барањето за упис на промена во судскиот регистар и ја одбиле жалбата на подносителите, сметаат дека судовите со своите акти оневозможиле подносителите да го остварат правото на политичко здружување и дејствување.

Во однос на заштитата која се бара од Уставниот суд, а тоа е заштита заради повредено право на политичко здружување и дејствување со неуважување на нивното барање да се изврши промена на актуелниот правен застапник на веќе регистрираната политичка партија Левица, Судот смета за потребно да се наврати на прашањето што претставува слободата на политичко здружување и дејствување.

Слободата на политичко здружување значи право на граѓаните да формираат политички партии и други видови здруженија заради остварување на своите политички цели.

Основањето, пристапувањето и истапувањето од политичка партија претставува доброволен чин на заинтересираните граѓани и Уставот не дозволува тие да трпат последица во вид на санкција за таквото свое постапување. Уставот единствено забранува про-

грамите и дејствувањето на политичките партии да бидат насочени кон насилно уривање на уставниот поредок на Републиката и кон поттикнување или повик на воена агресија или разгорување на национална, верска или расна омраза или нетрпеливост.

Тоа значи дека граѓаните, заради остварување на своите политички цели, имаат слобода и право да го изразуваат политичкиот субјективитет, во која смисла имаат право да ја определуваат и менуваат својата политичка определба, слободно да основаат, пристапуваат и истапуваат од политичките партии. Поконкретно, користејќи ја слободата на уверувањето, граѓаните и политички се определуваат со прифаќање или одбивање на определено политичко гледање или движење, со нивно активно поддржување или несогласување, со основање и членување или нечленување во одредени политички партии или здруженија, преку кои ги остваруваат своите политички интереси.

Поаѓајќи од погоре наведеното, Судот констатира дека од содржината на посочените акти Решението РПП бр.7/19 од 08.04.2019 година на Основниот суд Скопје 2 Скопје и Решението ГЖ-2664/19 од 11.07.2019 година на Апелациониот суд во Скопје, не произлегува содржина во контекст на одлучување на надлежните судови за остварување на право на здружување и дејствување на граѓаните, туку за одлучување во врска со барање за упис на промена на лице за застапување на политичка партија, веќе регистрирана.

Правото на здружување гарантирано со членот 20 од Уставот во кое спаѓа и правото на политичко здружување, граѓаните го остваруваат преку регистрирање на политичка партија пред надлежните судови. Оттука, во контекст на евентуално сторена повреда на овие права, предмет на разгледување може да биде прашањето, дали уставно загарантираното право на здружување заради политичко дејствување, е оневозможено со вмешување на јавната власт, преку донесување на акт со којшто се одлучува по поднесено барање за регистрирање на политичка партија заради политичко здружување и дејствување, или пак преку донесување на акт од јавните власти со којшто се забранува дејствување на политичка партија или евентуално акти со коишто граѓаните, се спречени во практикувањето на правото на политичко здружување и дејствување, за што погоре се изнесени примери од Европскиот суд за човекови права во Стразбур во контекст на заштитата која

Судот ја дал или не ја дал, во врска со правото на здружување од членот 11 од Европската конвенција за човековите права.

Наспроти тоа, во конкретниот случај подносителите на барањето, посочуваат акти на надлежни судови, од кои не се задоволни поради неуспехот во постапката пред Регистрациониот суд во Скопје, да извршат промена на актуелниот застапник на политичката партија, со упис на друго лице како законски застапник, предложен од нивна страна, па преку инструментот барање за заштита на слободи и права се обраќаат до Уставниот суд, повикувајќи се на неговите надлежности од член 110 алинеја 3 од Уставот, да го заштити нивното право на политичко здружување и дејствување, при што, истите наводи поради кои го оспорувале првостепеното решение пред повисокиот суд, се употребени и како наводи за причините поради кои се бара заштита пред Уставниот суд.

Имено, како причини во барањето стојат наводите дека, надлежниот суд, својата одлука ја засновал на погрешна и нецелосно утврдена фактичка состојба по прашањето „кој е легален и легитимен Президиум во политичката партија Левица“, не земајќи ги предвид нивните нотарски изјави по тоа прашање, односно нивните укажувања за сторен пуч во партијата Левица со одземање на партискиот печат и штембил од страна на актуелниот правен застапник на политичката партија, што било клучната причина за неможност записникот и одлуката од седница на Президиум која тие ја донеле за смена на актуелниот правен застапник на политичката партија од позицијата законски застапник на партијата и нивната одлука за назначување на друго лице кое ќе ја застапува политичката партија Левица во правниот промет, да биде уредно заверена и архивирана со печат на партијата.

Воедно се наведува дека судовите, не ги земале во предвид и нивните укажувања, дека промената на персоналниот состав на Президиумот на Левица и другите партиски органи, била извршена со фалсификат документи со неистинита содржина, поточно со силата на печатот кој го присвоил актуелниот правен застапник на политичката партија, и на основа кои документи, тој во постапка пред судовите извршил смена на партискиот благајник (подносителката Џејлан Велиу), назначувајќи на нејзино место друго лице за партиски благајник.

Судот, испитувајќи го барањето од аспект на исполнетоста на условите од членовите 51 и 52 од Деловникот за барање за

заштита на слободи и права пред Уставниот суд, а тоа е да станува збор за повреда на слободи и права кои се под уставно-судска заштита, бараната заштита да биде во определениот рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, кои треба да бидат презентирани со барањето, како и фактите и доказите на кои се заснова барањето, Судот утврди дека во конкретниот случај, тие не се исполнети, поради следното:

За да може Уставниот суд мериторно да се впушти во постапување по барање за заштита на слободи и права опфатени со член 110 алинеја 3 од Уставот, односно за да може да пристапи кон одлучување дали ќе ја даде заштитата која се бара или не, не е доволно само да се наведат слободите и правата за кои Уставниот суд дава заштита и не е доволно само да се презентира поединечен правосилен акт кој како процесен услов се бара согласно одредбите од член 51 од Деловникот на Судот, туку од тој акт, навистина да произлегуваат одредени наметнати ограничувања на слободите и правата за субјектите кои тврдат дека правата за кои се бара заштита им се повредени, а во конкретниот случај, тоа не произлегува.

Имено, со член 110 алинеја 3 од Уставот се наведени слободите и правата кои ги штити Уставниот суд, во кои спаѓаат и слободите и правата што се однесуваат на политичко здружување и дејствување. Според членот 51 од Деловникот, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство „му е повредено“ право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот, може да бара заштита... Оттука, Уставниот суд мериторно постапува по случаи во кои се бара заштита на слободи и права и одлучува дали ќе ја даде бараната заштита или не, доколку субјектот ќе го докаже тврдењето за сторена повреда на одредена слобода или право со приложување на „релевантни докази“ за таа цел, од кои несомнено ќе произлегува вмешување на јавната власт во слободите и правата на човекот и граѓанинот.

Во конкретниот случај со предметното барање се тврди дека со поединечен правосилен акт на судски орган на подносителите им е повредено правото на политичко здружување и дејствување гарантирано со членот 20 од Уставот. Меѓутоа, од приложениот кон барањето правосилен акт, кој претставува одлучување на надлежен суд, Судот не утврди одлучување коешто може да се доведе во контекст на остварување на правото за



граѓаните гарантирано со членот 20 од Уставот, со којшто во суштина на граѓаните им се гарантира слободата на здружување, помеѓу другото и заради политичко дејствување, како и начинот на кој граѓаните слободно можат да го остваруваат правото на здружување, а тоа е преку основање здруженија на граѓани и политички партии, да пристапуваат кон нив и од нив да истапуваат. Оттука, евентуалното ограничување на овие права се манифестира преку акти на јавната власт со кои се врши одбивање за регистрирање/пререгистрирање на политичка партија или забрана за дејствување на политичка партија, или пак со акти на јавната власт од чија содржина произлегува забрана за лице политички да дејствува преку формите низ кои тоа дејствување може да се изрази, како на пример избирачкото право итн.

Во погоре наведената смисла, уставно-судската практика на Уставниот суд, содржи случаи во кои Судот постапувал по барања заштита на слободи и права, заради донесени акти од органи на јавната власт со кои се врши забрана на дејствување на партија или акти на органи на јавната власт со кои на граѓанин му е оневозможено правото да бира и да биде биран, како во следните случаи:

- Уставниот суд по предметот 27/1994 со Одлука од 14.09.1994 година, го одбил барањето на И.И., претседател на Партијата на човековите права од Струмица за заштита на правото на политичко здружување и дејствување.

Имено, подносителот во тој предмет, од Уставниот суд побарал заштита на правото на политичко здружување и дејствување. Според наводите во барањето, со пресудата на Окружниот суд во Штип П.бр.1/93 од 12 декември 1993 година, со која била забранета работата на Партијата на човековите права од Струмица, било повредено правото на граѓаните на политичко здружување и дејствување.

Судот во случајот по тој предмет, утврдил дека навистина со оспорената пресуда се забранувала работата на Партијата за човековите права на Македонија со седиште во Струмица, затоа што нејзината активност се користела за уривање на основите на општественото уредување утврдено со Уставот на Република Македонија, а согласно член 23 став 1 алинеја 1 од Законот за општествените организации и здруженија на граѓани. Во образложението на пресудата било наведено дека увидот во доказите давало основи за оценката дека активноста на Партијата на

човековите права на Македонија со седиште во Струмица се користела за уривање на основите на општественото уредување утврдено со Уставот на Република Македонија. Судот, исто така утврдил дека Врховниот суд на Република Македонија, одлучувајќи по жалбата на Партијата за човекови права, го преправил диспозитивот на пресудата, во смисла дека се забранува работата на Партијата за човекови права, затоа што нејзината активност се користи за разгорување на национална омраза и нетрпеливост, согласно член 23 алинеја 5 од Законот за општествените организации и здруженија на граѓаните.

Па понатаму, Судот образложува дека при одлучувањето имал во предвид дека слободата на политичкото здружување и дејствување, не е апсолутна, туку се гарантира само во рамките на оние форми и содржини на нејзиното уживање со кои не се загрозуваат со Уставот и со законот утврдени вредности, како што се слободите и правата на другите луѓе, демократската форма на промена на уставниот поредок, мирољубивата коегзистенција со другите држави, како и националната, расната и верската толеранција и соживот. Судот, исто така ги имал во предвид уставните одредби со кои начелно се утврдени погоре наведените вредности како рамки кои не смета да бидат пречекорени во утврдување на програмските ориентации на политичките партии и на нивното практично дејствување, како и наведените законски одредби (од Законот за општествени организации и здруженија на граѓани) со кои тие вредности се утврдени како заштитени добра чија повреда со политичкото дејствување повлекува со себе забрана на работата на политичкиот субјект што е носител на тоа дејствување.

Судот во случајот оценил дека за остварувањето на заштитата на слободата на политичкото здружување и дејствување релевантна е, не само уставната гаранција на оваа слобода, туку и нејзините рамки. Според тоа, оценил Судот, не се заштитува оваа слобода ако нејзиното користење излегува од уставните рамки односно ако ги загрозува наведените вредности. Понатаму, Судот оценил дека со членот 20 од Уставот е утврдена основа за забрана на работата на политичките партии што своето дејствување го насочуваат кон разгорување на национална, верска и расна омраза и нетрпеливост, како начин на злоупотреба на уставната слобода на политичко организирање и дејствување, и дека во конкретниот случај со оспорената пресуда не се ограничува соодветната слобода на политичкото организирање и

дејствување на членовите на наведената партија, туку се заштитува истата слобода за другите граѓани на Република Македонија. Од тие причини, Судот нашол дека во конкретниот случај оспорената пресуда има уставна основа и дека со неа не се извршени повреди на слободата на политичкото здружување и дејствување, поради што одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

Во политичките права на граѓанинот спаѓа и избирачкото право коешто може да биде активно и пасивно со кое се изразува учеството на граѓаните во политичкиот живот на земјата, преку правото на граѓанинот да бира и да биде биран.

Поконкретно правото на политичко дејствување во политичкиот живот на земјата се остварува преку правото на регистрираните политички партии самостојно, коалиции, како и група избирачи за поднесување на листа на кандидати за пратеници, листа на кандидати за членови на совет, односно листа на кандидат за градоначалник итн.

Во оваа смисла е уставно-судската практика на Уставниот суд по предметот У.бр.84/2009 кога со Одлука од 10.02.2010 година, Судот утврдил дека на лицето Џ.Р. од село Зајас, му е повредено правото на политичко дејствување, со неприфаќање на неговата кандидатура за градоначалник на Општина Зајас на локалните избори одржани во март 2009 година. Повредата била сторена со конечно и правосилното Решение бр. 01-31/2 од 6 февруари 2008 година, донесено од Општинската изборна комисија – Зајас. Тргувајќи од фактот дека државата, преку своите органи, дозволила неточни податоци од казнена евиденција да претставуваат пречка граѓанин да го оствари своето пасивно избирачко право, односно да учествува на изборите за градоначалник на општина Зајас како кандидат кој ги исполнува законските услови за кандидирање на оваа функција, Судот оценил дека отфрлањето на кандидатурата за градоначалник на лицето Џ.Р. како последица на ваквите неточни податоци од казнената евиденција, во суштина значи повреда на правото на политичко здружување и дејствување на ова лице, зад чија кандидатура застанала организирана група граѓани согласно постојната регулатива.

Имајќи ја предвид суштината на правото на здружување заради политичко дејствување и како тоа се манифестира, во конкретниот случај, со барањето насловено како уставна жалба, Судот констатира дека од приложениот поединечен правосилен

акт РПП бр.7/19 од 08.04.2019 година на Основниот суд Скопје 2 Скопје, потврден со Решение ГЖ-2664/19 од 11.07.2019 година на Апелациониот суд во Скопје, не произлегува одлучување на судските органи со кој барателите се одбиваат во нивната намера и цел за здружување преку регистрација на политичка партија заради политичко дејствување во општеството, ниту забрана за нивно политичко дејствување.

Наместо конкретни факти и докази за сторена повреда на слобода или право, акцентот во предметното барање е ставен на внатрешна состојба во политичката партија Левица, поточно судир на интереси помеѓу подносителите на барањето и лицето во партијата кое ја застапувало и претставувало политичката партија.

Воедно, значителен дел на наводите во барањето, се однесуваат на наводно фалсификување на исправи сторени од страна на посоченото лице коешто ја застапува партијата и кое според подносителите го узурпирал партискиот печат и штембил, што резултирало со неможност подносителите на барањето, уредно да ги печатаат и архивираат одлуките кои тие ги донеле за упис на промена на лице кое ќе ја застапува партијата за што ја воделе и предметната постапка којашто завршила со одбивање на нивниот предлог. Тие сметаат дека клучни во таа постапка биле нотарски заверените исправи со кои се докажувало „кој е легален и легитимен Президиум“, односно дека тие го сочинувале овој партиски орган како апсолутно мнозинство членови, а не Президиумот со персонален состав во кој тие не припаѓале како членови, туку други лица чие именување било сторено со фалсификувани документи од страна на лицето кое ја застапувало партијата.

Според подносителите тоа биле клучни докази коишто надлежните органи не ги ценеле доволно и правилно, а со тоа и тие утврдиле погрешна и нецелосна фактичка состојба и погрешно го примениле материјалното и процесно право, кои наводи повисокиот суд не ги зел во предвид. Истите наводи и пред Уставниот суд се истакнуваат како причини за повреда на нивните слободи и права.

Меѓутоа, прашањето во однос на нивното тврдење за незаконити и нестатутарни дејствија на лицето кое ја застапувало партија поради сторен фалсификат на партиски документи, е прашање кое е предмет на оценка на други надлежни органи.

На овие околности се произнесува и Основниот суд Скопје 2 Скопје со укажување дека утврдувањето на постоење на фалсификувани исправи, е во надлежност на други органи (МВР, Јавно обвинителство, кривичен суд), бидејќи со одредбите на Кривичниот законик, фалсификувањето на исправи е инкриминирано како кривично дело со што подносителите на барањето, имале можност да иницираат соодветна постапка заради утврдување на евентуално фалсификување на исправи. Во таа насока, доколку со правосилна судска одлука евентуално би се утврдило фалсификување на исправи, како правна последица на истото, стоела можност за иницирање нова постапка за соодветен упис, при што Регистрациониот суд ќе ја имал предвид соодветната одлука на надлежниот орган по однос на тоа прашање.

Воедно, со одговор се произнесе и Апелациониот суд во Скопје, наведувајќи дека Судот во целост и доволно се произнел по секој жалбен навод меѓу кои и по наводите кои повторно се изнесуваат во барањето за заштита на слободи и права. Во одговорот се укажува и на тоа дека доколку сега подносителите биле незадоволни од одлуките на Основниот суд Скопје 2 Скопје и на Апелациониот суд во Скопје, имале законска можност во смисла на одредбите од Законот за парничната постапка да ги искористат предвидените вонредни правни лекови кои им стојат на располагање.

Судот, констатира дека со барањето за заштита на слободи и права како наводи за причините поради која се бара заштита, е околноста што подносителите сметаат дека првостепената одлука била заснована на погрешна и нецелосно утврдена фактичка состојба и погрешно било применето материјалното и процесното право, на што тие ги засновале своите наводи во жалбената постапка пред второстепениот суд, кои не биле прифатени, односно биле одбиени како неосновани, а кои наводи и сега се истакнуваат во барањето пред Уставниот суд за заштита на слободи и права, од што произлегува дека предмет на барањето е овој суд да се впушти во преиспитување на одлуките на судовите во поглед на фактичката состојба и примената на материјалното право.

Меѓутоа, уставно-судскиот инструмент - барање за заштита на слобода и права, не може да се користи за таа цел, поточно со интенција да се издејствува инстанцијоно постапување со цел преиспитување на фактичка и правна состојба, бидејќи не претста-

вува ниту редовно ниту вонредно правно средство, туку посебно средство за заштита на слободи и права од супсидијарен карактер, што се согледува од функционалното разграничување помеѓу надлежностите на Уставниот суд и другите судови.

Уставниот суд не е супер ревизиона инстанца во однос на повисоките судски органи, односно да ги супституира редовните судови во процена на фактите и доказите кои тие ги извеле, односно да се впушта во испитување на правните недостатоци на судските одлуки, како постоењето на повреди на правилата на постапката, погрешно и нецелосно утврдената фактичка состојба, неправилно толкување на законот или негова погрешна примена во судските постапки.

Наводите за погрешна и нецелосно утврдена фактичка состојба, постоење на повреда на процесните правила или неправилна примена на материјалното право, само дополнително можат да бидат од влијание, но само кога пред Уставниот суд е презентирани акт на јавната власт со кој се одлучувало за остварување на слобода или право, односно кога со акт на јавната власт се ограничува, спречува или воопшто се оневозможува остварување на одредена слобода или право, па само во контекст на оцената и одлучувањето дали тоа вмешување на јавната власт е засновано на легитимна и разумна основа или не, ваквите наводи се предмет на разгледување.

Што значи, Уставниот суд не е надлежен да ја преиспитува фактичка состојба и примената на законите од страна на редовните судови, освен во случаите кога евентуално со судските одлуки се повредуваат уставните права на граѓаните (во случај кога судот одлучува за остварување на одредено право или слобода на граѓанинот, но при тоа одлучување судот погрешно протолкувал или применил некое уставно право или го занемарил, во случај на произволна или дискриминаторска примена на закон или ако дошло до повреда на процесни права), а во конкретниот случај не произлегува дека пред Основниот суд Скопје 2 Скопје се водела постапка и се одлучувало за остварување на слободи и права, туку постапка за упис на промена во судски регистар на веќе регистрирана политичка партија.

Во отсуство на акт од кој изворно произлегува наметнато ограничување во поглед на остварување на слободи и права, барањето за заштита на слободи и права, преку барањето за преиспитување на судските одлуки, токму се сведува на барање

Уставниот суд инстанционо да постапува, што излегува надвор од уставно утврдените надлежности на Уставниот суд.

За наведеното, се посочува и на уставно-судска пракса на Уставниот суд по вакви прашања. Поточно Уставниот суд со Решение У.бр.60/2011 од 04.05.2011 година, го отфрлил барањето за заштита на слободи и права на М.А. од Куманово насловено како уставна жалба, со кое барање подносителот сметал дека со Решение бр.18.6-74105/1 од 12 ноември 2009 година на Министерството за внатрешни работи, Решение бр.37-3/2 од 16 февруари 2010 година на Комисијата за решавање на прашањата од областа на работните односи во втор степен при Владата на Република Македонија, Пресуда РО.бр.65/10 од 8 јуни 2010 година на Основниот суд Куманово и Пресуда РОЖ.бр.1203/10 од 15 февруари 2011 година на Апелациониот суд Скопје, му било повредено правото на политичко здружување и дејствување, како и дека му била сторена дискриминација по основ на политичка припадност, односно неприпадност“.

Судот во тој предмет, помеѓу другото навел и дека Уставниот суд не е надлежен да се впушти во оценка на основаност на наводите за суштествени повреди на одредбите од Законот за парничната постапка, погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјалното право, за што надлежност имаат апелационите судови, според правилата на Законот за парничната постапка, воедно и дека Уставниот суд може да ги оценува донесените акти и пресуди само од аспект на можна сторена повреда на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот, но, не и да се постави како инстанционо повисок суд или орган по однос на другите правосудни или управни органи, како и да наложи извршување на пресуди донесени од редовните судови.

Според тоа, во конкретниот случај се констатирани процесни пречки поради кои овој суд не може да се впушти во одлучување по бараната заштита на правото на политичко здружување и дејствување.

За да се покрене прашањето за заштита на слободи и права, како претпоставка нужно е потребно да се приложат релевантни докази за сторена повреда, бидејќи се штитат само повредени права, но, не декларативно искажани повреди, туку поткрепени со соодветни докази за таа цел, од кои објективно ќе

произлегува вмешување на јавните власти во слободите и правата на граѓаните преку ограничување на истите.

Видно од погоре изнесената уставно-судска практика, а и практика на Европскиот суд за човекови права, се забележува дека за мериторно впуштање по барање за заштита на одредено право, за кое се смета дека е спречено или ограничено, потребно е тоа ограничување или спречување да произлегува од актот на јавната власт, за што потребно е да се приложат релевантни факти и докази, поточно да се покаже *prima facie* (релевантни факти) за да понатаму се пристапи кон мериторно впуштање по прашањето за бараната заштита, а во конкретниот случај со барањето тие отсутнуваат.

Мериторното постапување подразбира неспорно покажување на доволно докази за вмешување на јавните власти во правото, по што товарот на докажувањето преминува на другата страна (јавната власт), која наметнала ограничување на некое право, а која ќе треба да ги објасни и оправда основите за таквото постапување. Поконкретно, при мериторното одлучување, и кај уважувањето, а и кај одбивањето на барањето, несомнено мора да постои докажана повреда на слобода или право, при што Судот со одлука одлучува дали ќе ја даде бараната заштита, или пак, ќе одбие да ја даде бараната заштита. Што значи и кај уважувањето на барањето и кај одбивањето на барањето, доказот за сторена повреда на слобода или право, со вмешување на јавната власт преку одредени наметнати ограничувања во слободите и правата, е клучен предуслов за мериторно одлучување, а кој предуслов треба да го обезбеди лицето кое бара заштита со покажување на *prima facie* (релевантни факти).

Следствено, при состојба на обезбедени релевантни факти и докази за сторена повреда на слобода или право, улогата на Уставниот суд, а преку тестот на проценка (применуван од страна на Европскиот суд за човекови права) е да цени дали тоа вмешување во правото, има основа во закон (дали било пропишано со закон), дали вмешувањето следело некаква легитимна цел, дали било пропорционално на легитимната цел што се следи, односно целта која сакала да се постигне, дали било неопходно во едно демократско општество, односно дали вмешувањето одговарало на „неодложна општествена потреба“.

По овие проценки, Судот, во секој конкретен случај, одлучува дали вмешувањето на јавните власти се темели на разумна



и оправдана основа (ако е случај, го одбива барањето и не ја дава заштитата) или пак вмешувањето се темели на неразумна и неоправдана основа (ако е случај, го уважува барањето и ја дава заштитата).

Имајќи предвид дека посочениот поединечен правосилен акт со барањето, не претставува акт во смисла на ограничување, оневозможување или каква било забрана за подносителите, политички да се здружуваат или дејствуваат, туку станува збор за донесена судска одлука по барање за упис на промена на лице овластено за претставување и застапување на веќе регистрирана политичка партија, истото укажува дека посочените акти не се акти со кои се одлучувало за остварување на слободата на здружување на граѓаните од членот 20 од Уставот и членот 11 од Европската конвенција за човековите права.

Што се однесува до наводите во барањето, дека под слободно истапување од членот 20 од Уставот, не се подразбирало незаконско бркање на граѓаните од политичките партии, а во случајот тоа им се случило на барателите во политичката партија, Судот, погоре наведе која е суштината на правата гарантирани со овој уставен член, а и со членот 11 од Конвенцијата. Исто така од погоре изнесеното, треба да се има во вид дека заштитата се дава, заради сторена повреда на релација орган на јавните власти спрема субјектот-жртва на повреденото право.

Во наведената смисла, прашањето за односите во политичката партија помеѓу членството, нивните права и обврски, несогласувањата по одредени прашања во политичката партија, поточно наводи за повреда на правото на политичко здружување и дејствување поради внатрепартиски судири на интереси и конфликти помеѓу членовите во постојната регистрирана политичка партија и др. се внатрепартиски прашања коишто не можат да се подведат под членот 20 од Уставот.

Имено, политичката партија, како форма на политичко организирање на граѓаните, според која политичката партија претставува организирана група на идејни истомисленници кои на демократски начин се борат да ја освојат државната власт на сите нивоа, или ако власта е освоена, се борат за нејзино задржување што е можно подолго време, со цел да се обезбеди владеење на идеите и интересите на нејзиното членство, своите политичките идеи и ставови ги искажуваат преку програмата и статутот. Промената на овие идеи и ставови на одделни партиски членови

значи разијдување со програмската определба на партијата, што логично би можело да доведе до истапување на одредени членови од таа политичка партија, со што се остава можност за зачленување во друга политичка партија, која посоодветно би ги одразувала политичките потреби на граѓанинот. Поконкретно, промената на политичкиот став и определба на граѓанинот, би значело негово истапување од политичката партија во која претходно бил основач или член, за што нема ограничувања за формирање на нова политичка партија или за негово зачленување во друга политичка партија, по сопствен избор. Во секој случај дали во основа станува збор за доброволно напуштање на членството или во основа станува збор за недоброволно напуштање на членството како резултат на внатрешни одлуки, тоа се прашања од доменот на самата партија, и не се прашања од ингеренции за јавната власт во поглед на меѓусебните односи на членството и резултатите од тие односи во врска со статусот на нивните членови.

Од суштинско значење за заштита на правото на политичко здружување и дејствување, е дали во практикувањето на овие права од страна на субјектите, постои вмешување на јавната власт, што во случајов не се презентирани релевантни факти и докази за таа цел, а при отсуство на истите, тврдењата со барањето од подносителите насловено како уставна жалба, за сторена повреда на заштитено право и слобода, остануваат непоткрепени со соодветни докази, што е пречка Уставниот суд да се впушти во одлучување по бараната заштита.

Следствено на тоа, при состојба на отсуство на акт од кој произлегува наметнато ограничување на одредена слобода или право, барањето за преиспитување на конкретните судските одлуки, од аспект на утврдена фактичка состојба и правилна примена на процесно и материјално право, се сведува на барање на инстанционо постапување, што е надвор од уставните надлежности на Уставниот суд.

5. Имајќи го предвид сето погоре изнесено, Судот утврди дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од членот 52 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата.

6. Поради изнесеното, Судот, одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. (**У.бр.125/2019 од 15.01.2020**)

## 63.

### У.бр.131/2019

#### **- Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 12.02.2020 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на проф. д-р Башким Идризи од Скопје за заштита на слободите и правата што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност.

2. Проф. д-р Башким Идризи од Скопје до Уставниот суд поднесе барање за заштита на слободите и правата заради сторена дискриминација со Решение Ип1 бр.09-38/2016 од 18.01.2016 година на Државниот просветен инспекторат.

Во барањето се наведува дека по повод извршен редовен инспекциски надзор Државниот просветен инспекторат го донел наведеното решение со кое на Државниот универзитет Тетово во Тетово му наложил да го поништи во целост изборот на проф. д-р Башким Идризи во наставно-научно звање доцент и вонреден професор по предметот Картографија на Природно-математички факултет при ДУТ-Тетово и изборот на кандидат во наставно-научно и соработничко звање да го спроведе согласно член 125 од Законот за високото образование.

Вака донесеното решение не било доставено до Министерството за образование и до оштетеното лице, односно сега подносител на барањето. Имено, решението се однесувало на работното место и стручна кариера на подносителот, но за тоа тој не бил информиран со што спроведената постапка се косела со член 209 став 5 од Законот за општата управна постапка, како и со членовите 5 до 12 од истиот закон. Со тоа што не бил информиран и изземен од целокупната постапка тој не можел да изјави жалба со што било повредено и уставно загарантираното право на правна заштита, како и правото на еднаквост во слободите и правата. Поради наведените причини биле загрозувани неговите основни човекови права и бил дискриминиран во предметот во кој се решавало за неговите права.

По повод допрен глас, а врз основа на одредбите од Законот за пристап до информации од јавен карактер со мејл од 31.05.2016 година побарал од Државниот просветен инспекторат да му се достави решението и истото му е доставено по мејл во скенирана форма на 02.06.2016 година.

Поднесената жалба до второстепената комисија била одбиена како недопуштена бидејќи била поднесена од неовластено лице. Подносителот на барањето водел и управен спор, но тужбата била отфрлена со образложение дека со спорното решение не се одлучувало за извесно право или обврска на тужителот. Вишиот Управен суд со Решение УЖ-1 бр.764/2017 од 27.12.2017 година го потврдил вака донесеното решение, со што, според подносителот на барањето, биле исполнети законските услови за поведување на иницијатива до Уставниот суд.

Во натамошниот текст на барањето се посочуваат докази во прилог на тврдењето на подносителот дека тој има соодветно образование за конкретното наставно-научно звање и се потенцира дека тој немал можност ова да го докаже бидејќи му било ускратено правото на жалба, а како немал статус на странка во постапката.

Врз основа на наведеното се бара Судот да ја уважи иницијативата, односно барањето и да го поништи спорното решение поради прекршување на основните човекови права и дискриминација.

Поднесокот е примен во Судот на 02.07.2019 година и е заведен под Р.бр.32/2019.

По повод допис од Судот, подносителот на барањето на 23.09.2019 година го допрецизира барањето на начин што наведува дека бара заштита на слободите и правата согласно член 110 став 1 алинеја 3 од Уставот, а како истиот бил дискриминиран по социјална основа како припадник на социјалната категорија-универзитетски професор.

3. Судот на седницата, утврди дека врз основа на член 31 став 2 од Законот за Просветната инспекција, Државниот просветен инспектор во Државниот просветен инспекторат донел решение Ип1 бр.09-38 од 18.01.2016 година со кое:

1. Се наредува на Државниот Универзитет Тетово во Тетово како правно лице и на одговорното лице да преземат мерки и активности за отстранување на незаконитоста и тоа:

Да се поништи во целост изборот на проф.д-р Башким Идризи во наставно-научно звање доцент и вонреден професор од наставните предмети: Картографија на Природно-математички факултет при ДУТ-Тетово;

Изборот на кандидатот во наставно-научно и соработничко звање да се спроведе согласно член 125 од Законот за високото образование.

Сето наведено во рок од 8 дена по приемот на решението.

2. За преземените мерки Универзитетот е задолжен согласно член 31 став 5 од Законот за просветна инспекција да го извести надлежниот инспектор.

3. Жалбата не го одлага извршувањето на решението.

4. Ова решение влегува во сила со денот на донесувањето.

Во образложението на решението, меѓу другото, е наведено дека по извршениот редовен инспекциски надзор е утврдено дека кандидатот проф.д-р Башким Идризи има стекнато научен степен Доктор на технички науки и согласно Класификацијата на научно-истражувачките подрачја, полиња и области според Меѓународната Фраскатијева класификација не е соодветна за да се избира во наставно-научно звање доцент и вонреден професор по наставните предмети: Теоретска картографија и Практична картографија на Природно-математичкиот факултет при ДУТ-Тетово.

Според упатството за правно средство против решението може да се изјави жалба до Државната Комисија за одлучување

од втор степен во областа на инспекциски надзор и прекршочна постапка во рок од осум дена по приемот на решението.

Ова решение не му е доставено на подносителот на барањето за заштита на слободите и правата. Тој го примил по електронски пат (мејл) на 02.06.2016 година и преку пошта на 07.06.2016 година врз основа на одредбите од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Подносителот на барањето безуспешно барал заштита на своите права од Државната комисија за одлучување од втор степен во областа на инспекциски надзор и прекршочна постапка и во постапка пред Управниот суд и Вишиот управен суд.

4. Согласно член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд, Судот ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Согласно членот 51 од Деловникот, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени во членот 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Од изнесената уставна одредба произлегува дека Уставниот суд ги штити наведените уставно утврдени слободи и права на човекот и граѓанинот, а од изнесената деловничка одредба произлегува дека заштита на слободите и правата по член 110 алинеја 3 од Уставот може да се бара во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт. За повредите сторени со дејствија рокот тече од денот на дознавањето за преземање на дејството со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Во конкретниот случај актот со кој се тврди дека е сторена повредата од страна на подносителот на барањето е примен по електронски пат (мејл) на 02.06.2016 година, односно пошта на 07.06.2016 година (датуми што ги означува и потврдува подносителот на барањето), а барањето за заштита на слободите и правата е поднесено во Судот на 02.07.2019 година. Со оглед на тоа што се бара заштита на слободите и правата по истекот на рокот од 2 месеци од доставувањето, произлегува дека има процесни пречки за постапување по барањето, поради што се исполнетите условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Судот, за отфрлање на барањето.

Актите донесени од: Државната комисија за одлучување од втор степен во областа на инспекциски надзор и прекршочна постапка, Управниот суд и Вишиот управен суд не се посочени како акти со кои е сторена повреда, од каде не се од влијание за формирање на поинакво правно мислење во конкретниот случај.

5. Врз основа на изнесеното, Судот со мнозинство гласови одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. (**У.бр.131/2019 од 12.02.2020**)

## 64.

### У.бр.133/2019

**- Заштита на слободите и правата на човекот по основ на членот 29 од Уставот**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеи 1 и 3 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 12 февруари 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Нада Буњак и Лепосава Буњак и двете од Белград, Република Србија, застапувани од адвокат Јовица Косиќ од Белград, Република Србија, за заштита на слободи и права по основ на член 29 од Уставот на Република Северна Македонија, повредени со Пресуда Уж-1 број 111/2019 од 22 мај 2019 година донесена од Вишиот управен суд на Република Северна Македонија.

2. Нада Буњак и Лепосава Буњак и двете од Белград, Република Србија, застапувани од адвокат Јовица Косиќ од Белград, Република Србија, поднесоа барање за заштита на слободи и права повредени со Пресуда Уж-1 бр.111/2019 од 22 мај 2019 година донесена од Вишиот управен суд на Република Северна Македонија.

Според наводите во барањето, со членот 8 од Уставот на Република Северна Македонија како темелна вредност на уставниот поредок е нужното почитување на општо прифатените норми на меѓународното право.

Со членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи е утврдено дека се забранува дискриминација по кој било основ.

Членот 17 од оваа конвенција забранувал злоупотреба на правата, односно ништо не можело да се толкува или прави што е насочено кон поништување на кое и да било право и слобода во поголема мерка од онаа што е предвидена со Конвенцијата.

Членот 1 од Протоколот кон оваа конвенција, утврдувал дека секое физичко и правно лице има право на непречено уживање на својот имот, па никој не можел да биде лишен од својот имот освен заради јавен интерес и општи начела на меѓународното право.

Членот 1 од Протоколот број 12 кон оваа конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, од 4 ноември 2000 година, составен во Рим гарантирал дека секое право што законот го предвидува ќе се остварува без дискриминација по кој и да било основ.



Повелбата на Обединетите нации (1945 година), особено член 55 упатувал на почитување на човековите слободи и права, без размислување.

Универзалната декларација за човековите права, особено членовите 1 и 2, гарантирале слобода и еднаквост во достоинството и правата.

Доведувајќи ги во меѓусебна поврзаност наведените одредби од меѓународното право со правата гарантирани со членот 8 од Уставот на Република Северна Македонија, во барањето се наведува дека во постапката пред Вишиот управен суд на Република Северна Македонија при донесувањето на пресудата Уж.-1 број 111/2019 од 22 мај 2019 година, во постапката за денационализација, биле повредени правата на барателите гарантирани и со членот 29 од Уставот, според кој на странците им се гарантираат слободите и правата под условите утврдени со меѓународните договори и спогодби.

Со оглед на тоа, неприфатливо било да се прави разлика и на барателите да им се ускратува правото на денационализација само затоа што немале македонско државјанство, а јасно и неспорно било дека тие се законски наследници на субјектите на национализацијата.

Примарен проблем бил кај законодавецот во Република Северна Македонија кој имал донесено законска одредба со која странците се деградирани од правото на денационализација, а Вишиот управен суд го прифаќал и применувал таквото законско решение коешто било во очигледна спротивност со меѓународното право.

Со ускратување на правото на денационализација, барателите биле дискриминирани и им било оневозможено да во постапката на денационализација си го вратат имотот на своите предци и со тоа да бидат изедначени со другите учесници на постапките за реституција кои имаат македонско државјанство.

Во барањето до Уставниот суд се наведува дека недозволиво било со законската регулатива и нејзината примена во Република Северна Македонија да се елиминираат граѓаните кои немаат македонско државјанство да бидат во својство на овластени баратели во постапката на денационализација, наспроти декларираните права и слободи во меѓународните акти.

Со оглед на тоа што Вишиот управен суд ја донел пресудата Уж-1 број 111/2019 од 22.05.2019 година, со која жалбата на барателите им ја одбил и ја потврдил пресудата на Управниот суд У-2 број 399/2016 од 29.12.2016 година со која била одбиена тужбата изјавена против одбиеното барање за денационализација со решението на Комисијата за денационализација ДН број 26-08-2136/1 (3138) од 16.03.2016 година, произлегува дека во случајов се повредени слободите и правата од член 29 од Уставот на Република Северна Македонија.

Имено, со ставот 1 од овој член од Уставот е уредено дека странците во Република Северна Македонија уживаат слободи и права гарантирани со Уставот, под услови утврдени со закон и меѓународни договори.

Од овие причини се бара Уставниот суд да утврди дека на барателите им се повредени слободите и правата со Пресудата Уж-1 број 111/2019 од 22 мај 2019 година донесена од Вишиот управен суд на Република Северна Македонија.

3. Судот на седницата утврди дека Министерството за финансии–Комисија за одлучување по барањата за денационализација за општините Центар-Скопје, Карпош-Скопје и Гази Баба-Скопје, со седиште во Општина Центар-Скопје, со Решение ДН бр.26-08-2136/1 (3138) од 16.03.2016 година, го отфрлило барањето за денационализација на барателите, како поднесено од неовластени лица.

Управниот суд на Република Северна Македонија со Пресуда У-2 број 399/2016 од 29.12.2016 година ја одбил како неоснована тужбата на барателите Нада Буњак и Лепосава Буњак, двете од Белград, Република Србија, која била поднесена против погоре наведеното Решение за денационализација ДН бр.26-08-2136/1 (3138) од 16.03.2016 година.

Вишиот управен суд со Пресуда Уж-1 број 111/2019 од 22.05.2019 година ја одбил како неоснована жалбата на Нада Буњак и Лепосава Буњак, изјавена против Пресудата У-2 број 399/2016 од 29.12.2016 година, донесена од Управниот суд која е претходно наведена.

Со Пресудата на Вишиот управен суд Уж-1 број 111/2019 од 22.05.2019 година, меѓу другото е утврдено дека согласно одредбите од Законот за денационализација се оценило дека жалбените наводи биле неосновани, бидејќи во постапката за дена-

ционализација барателите не доставиле доказ дека се државјани на Република Македонија, па оттука Управниот суд со обжалената пресуда и надлежната Комисија која одлучувала по барањето за денационализација законито одлучувале, односно не бил исполнет условот содржан во член 13 став 2 од Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/ 2000 – пречистен текст), а тоа е член 11 став 2 од Законот за денационализација – интегрален текст („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1998, 31/2000, 42/2003, 44/2007, 72/2010, 171/2010, 55/2013, 33/2015 и 104/2015), според кој барател во смисла на овој член е лице кое на денот на влегувањето во сила на овој закон е државјанин на Република Македонија и согласно член 49 од Законот не бил доставен доказ за државјанство на Република Македонија стекнато на денот на влегување во сила на овој закон.

Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1998, 31/2000, 42/2003, 44/2007, 72/2010, 171/2010, 55/2013, 33/2015 и 104/2015), во член 11 став 2 предвидел: „Барател во смисла на став 1 на овој член е лице кое на денот на влегување во сила на овој закон е државјанин на Република Македонија“.

Во членот 47 став 3 точка 2 од овој закон е предвидено: „Кон барањето од ставот 1 на овој член се поднесува: - доказ за државјанство на Република Македонија стекнато до денот на влегување во сила на овој закон“.

Овие законски одредби се содржани во основниот текст на Законот (објавен во „Службен весник на Република Македонија“ број 20/1998) и не се менувани и дополнувани со подоцнежните измени на Законот.

Од пречистениот текст на Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/2000), произлегува дека нумерацијата на членот 11 од интегралниот текст на Законот е член 13 од пречистениот текст, а на членот 47 од интегралниот текст е член 49 од пречистениот текст и евидентно е дека кај органите и во конкретниов случај со актите по предметот се употребувани нумерации на членовите од пречистениот текст на Законот, што не ја менува суштината на нормите.

Уставниот суд на Република Северна Македонија со Решение У.бр.35/2002 од 10.04.2002 година не повел постапка за оценка на уставноста на член 11 став 2 во делот: „на денот на

влегување во сила на овој закон“ и на член 47 став 3 точка 2 во делот: „стекнато до денот на влегување во сила на овој закон“, од Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1998 и 31/2000).

Подоцна, Уставниот суд со решенија У.бр.130/2002 од 4 декември 2002 година, У.бр.228/2008 од 22 април 2009 година, У.бр.71/2013 од 4 декември 2013 година, У.бр.129/2018 од 28 февруари 2019 година и У.бр. 128/2018 и 136/2018 од 12 декември 2019 година, ги отфрлил иницијативите за оценка на уставноста на член 11 став 2 на Законот за денационализација.

Уставниот суд, по донесување на Решението У.бр.35/2002 од 10.04.2002 година кога не повел постапка за оценка на уставноста на член 47 став 3 точка 2 во делот: „стекнато до денот на влегување во сила на овој закон“, од Законот за денационализација, имал донесено и решенија У.бр.71/2013 од 04.12.2013 и У.бр.128/2018 и 136/2018 од 12.12.2019 година, со кои ги отфрлил иницијативите за оценка на уставноста на оваа одредба од Законот.

Оттука, произлегува дека од уставно-правен аспект веќе биле опсервирани и ценети наведените одредби од Законот за денационализација од страна на Уставниот суд, во однос на прашањето за државјанството, кој утврдил дека тие одредби не се во несогласност со Уставот.

Факт е дека наведените одредби од Законот за денационализација се применувале во постапките за денационализација од страна на надлежните органи и тие биле применети и во конкретниот предмет за денационализација, по кој апликантите пред Уставниот суд бараат заштита на слободи и права повредени со Пресуда на Вишиот управен суд Уж-1 број 111/2019 од 22.05.2019 година.

Пред Уставниот суд апликантите бараат тој да земе статус на надлежен инстанционо повисок суд спрема одлуката на Вишиот управен суд и да ја оценува исправноста на оваа одлука наспрема членот 29 од Уставот на Република Северна Македонија, според кој: „Странците во Република Северна Македонија уживаат слободи и права гарантирани со Уставот, под услови утврдени со закон и меѓународни договори“, како и на релација со меѓународните акти, кои ги штителе слободите и правата.

4. Според член 8 став 1 алинеи 1 и 11 од Уставот на Република Северна Македонија темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија се основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право.

Уставот со концептот на граѓанска држава, основните слободи и права на човекот и граѓанинот ги класифицирал како граѓански и политички права (членови 9 – 29), економски, социјални и културни права (членови 30-49), гаранции на основните слободи и права (членови 50-54) и основи на економските односи (членови 55-60).

Со член 29 став 1 од Уставот е утврдено дека странците во Република Северна Македонија уживаат слободи и права гарантирани со Уставот, под услови утврдени со закон и меѓународни договори. Уставотворецот во делот на граѓанските и политички права, со оваа одредба од Уставот дал основ законодавецот со закон да ги уреди правата на странците во Република Северна Македонија во однос на уживањето на слободите и правата гарантирани со Уставот на Република Северна Македонија, согласно со меѓународните договори.

Согласно член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 51 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање. Во барањето, според членот 52 од Деловникот, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита, актите или дејствијата со кои тие се повредени,

фактите и доказите на кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучувањето на Уставниот суд.

Според член 28 алинеи 1 и 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето и ако постојат други процесни пречки за одлучување по барањето.

Во конкретниов случај, пред Уставниот суд апликантите бараат Уставниот суд спрема Пресудата на Вишиот управен суд да интервенира како инстанцијо повисок суд кој ќе ја испитува пресудата како неправилна одлука со која се применувале одредби од Законот за денационализација коишто одредби всушност биле спротивни на членот 29 од Уставот на Република Северна Македонија и на меѓународни акти коишто уредувале заштита на слободи и права.

Со барањето не се наведува по кој основ од членот 110 алинеја 3 од Уставот, се бара конкретна заштита на слободи и права.

Наводите во барањето до Уставниот суд се позиционирани општо и генерално на повреда на права од член 29 од Уставот со кои на странците им се декларира уживање на слободите и правата гарантирани со Уставот и таа повреда се истакнува дека била сторена со Пресудата на Вишиот управен суд. Меѓутоа, барателите не ја имаат во предвид целосно уставната норма од член 29 став 1 од Уставот, кој упатува уживањето на слободите и правата гарантирани со Уставот од страна на странците во Република Северна Македонија е под услови утврдени со закон и договори меѓународни. Соодветно на тоа со закон, односно и со одредбите од Законот за денационализација е уредено прашањето на тоа кој може да биде барател во таа постапка.

Со барањето пред Уставниот суд декларативно се бара заштита на слободи и права, без повикување на заштита на некое од слободите и правата утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот, иако со писмо на генералниот секретар Р.бр.34/2019 од 3.09.2019 година барателите биле известени да го прецизираат правото или слободата за која бараат заштита, но тоа и во вториот допис до Судот не го сториле.

Барателите всушност упатуваат во барањето намера Уставниот суд мериторно да интервенира кон оспорената Пресуда на

Вишиот управен суд дека со примената на одредби од Законот кој е во правниот поредок, Вишиот управен суд сторил повреда на слободи и права кон нив, кои немале државјанство на Република Македонија и имале статус на странци во Републиката, но истите требале да ги уживаат како и лицата кои имале државјанство.

Значи, се работи за одредби од Закон за денационализација кои се во правниот поредок и не се уставно-правно проблематизирани пред Уставниот суд кој истите ги ценел како согласни со Уставот. Потоа, тие законски одредби се во примена и се применети и во конкретната постапка на барателите која правосилно се окончила со Пресудата на Вишиот управен суд. Оттука, во барањето е содржана намера на барателите, Уставниот суд преку прифаќање на нивното декларативно, општо барање за заштита на слободи и права, всушност да ја ограничи примената на одредбите од Законот за денационализација со кои им се попречува денационализација за која сметаат дека имаат право, а со тоа надлежните органи да не одлучуваат според овие законски одредби кои ги ограничувале правата на странците спротивно на меѓународните акти.

Со оглед на тоа што од погоре изнесеното произлегува како прво, дека пред Уставниот суд не е поднесено прецизно барање за заштита на слободи и права согласно наведените одредби од членот 110 алинеја 3 од Уставот и од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, ниту правниот застапник-адвокатот на апликантите во оваа постапка пред Уставниот суд доставил доказ дека му е допуштено од страна на Управниот одбор на Адвокатската комора на Република Северна Македонија да дава правна помош во Република Северна Македонија во својство на адвокат од друга држава согласно член 14 од Законот за адвокатурата („Службен весник на Република Македонија“ број 59/02, 60/06, 29/07, 106/08, 135/11, 113/12 и 148/15) и согласно одредбите од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија, и второ, се бара во суштина Уставниот суд како инстанцијо повисок суд да одлучува за примена на закон од страна на Вишиот управен суд во Пресудата Уж-1 број 111/2019 од 22.05.2019 година, што не е во надлежност на Уставниот суд, како и со своја интервентна уставно-судска одлука фактички да ја дерогира од страна на надлежни органи, примената на законските одредби кои се во правниот поредок, под закрила на заштита на слободи и права на кои се повикуваат барателите, сметаме дека барањето во целост треба да се отфрли согласно член 28 алинеи

1 и 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија поради ненадлежност за одлучување на предметното барање и постоење на процесни пречки за одлучување по барањето.

Имено, во конкретниов случај не се исполнети условите, односно процесните претпоставки од членовите 51 и 52 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, за впуштање во мериторно одлучување по барањето за заштита на слободи и права.

5. Имајќи го предвид наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. *(У.бр.133/2019 од 12.02.2020)*

## 65.

### У.бр.108/2019

#### **- Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на национална припадност**

**Превземените активности спрема заедницата која била населена на туѓо приватно градежно неизградено земјиште биле во насока на отстранување на нелегитимно населени лица на туѓо градежно земјиште во приватна сопственост, не само како заштита на туѓата сопственост, туку поради загадување на природата и животната средина и опасноста од избувнување на пожар заради големата акумулација на разновиден лесно запалив смет. Здравата и чиста животна средина е од витален интерес на секој граѓанин што претставува легитимна цел за превземените активности, наспроти заштитата на импрови-**



**зираните живеалишта на лицата припадници на ромската заедница.**

**Во конкретниов случај, Судот утврди дека Основниот и Апелациониот суд не извршиле дискриминација по основ на национална припадност на подносителите на барањето, од причина што овие судови правилно оцениле дека преземените мерки од надлежните органи се засновани на закон, тие не се прекумерни и непропорционални и не можат да се подведат над дозволените ограничувања предвидени со закон.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019), на седницата одржана на 20 февруари 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето на Асан Реџеп од Скопје, Заим Мемишов од Прилеп и Асан Дудије од Скопје, застапувани од Кети Јандриевска Јованова, адвокат од Скопје, за заштита на правото на забрана на дискриминација по основ на национална припадност од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

2. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Асан Реџеп од Скопје, Заим Мемишов од Прилеп и Асан Дудије од Скопје, застапувани од Кети Јандриевска Јованова адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа барање за заштита на правото на забрана на дискриминација по основ на национална припадност од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, која дискриминација била сторена со Пресуда П4-441/17 од 26.12.2018

година на Основниот суд Скопје 2 Скопје и Пресуда ГЖ-1279/19 од 23.04.2019 година на Апелационен суд Скопје.

4. Подносителите на барањето сметаат дека со Пресудата П4-441/17 на Основниот суд Скопје 2 Скопје и Пресудата ГЖ-1279/19 на Апелациониот суд Скопје им е повредено правото на забрана и заштита од дискриминација врз основа на нивната национална припадност како Роми со што е повреден и членот 26 од Уставот со кој се гарантира неповредливоста на домот.

Подносителите се припадници на ромската етничка група кои до 1 август 2016 година живееле во заедница во близина на реката Вардар под Кале во град Скопје. Заедницата била населена со 121 лице од кои 66 деца. Сите жители биле Роми. Тие живееле таму веќе девет години во шатори и монтажни куќи што ги направиле од достапни материјали. Условите за живот биле сиромашни и единствен извор на вода за заедницата била една пумпа за вода лоцирана покрај домовите на тужителите.

Подносителите во текот на последните 2 години пред поднесување на тужба биле подложени на дискриминација врз основа на нивната етничка припадност од страна на тужените на начин што тие неколку пати биле иселувани од нивните домови. Првото присилно иселување се случило на 23 април 2015 година. Тогаш домовите на жителите под Кале меѓу кои се и подносителите без никакво решение од надлежен орган, ниту известување до подносителите и другите жители биле отстранети со камион како отпад и биле оставени на улица како бездомници. По рушењето на нивните домови, а како тие немале каде да се сместат ги обновиле домовите и продолжиле да живеат на истото место.

Следното присилно иселување и рушење на домовите и уништување на покуќнината на подносителите и другите жители било на 20.08.2015 година, при што тие повторно не биле писмено известени, не било донесено никакво решение за да можат да го обжалат. Од страна на второтужениот ЈП Комунална хигиена биле известени МВР ПС Беко Скопје, Министерството за труд и социјална политика ЈУМЦСР – Скопје и СВР- Скопје - Комесаријат за општа безбедност кои во самите известувања наведуваат дека акцијата ќе биде извршена во соработка со првотужениот (Град Скопје).

На 1 август 2016 година, без претходно предупредување или известување, полицијата на барање на тужените за асистен-

ција заедно со вработените кај тужените, Комуналната инспекција и редарите од Град Скопје влегле во импровизираната населба под Кале и го уништиле единствениот извор на вода. Подоцна истиот ден пристигнале багери и биле уништени куќите на сите жители во населбата. Настанот се случил пред очите на припадници на локалната невладина организација и медиумите. Подносителите не биле претходно известени ниту им се дала можност да си ги дислоцираат самите куќи и покуќнината, а со багерите им било уништено се што поседувале. Рушењето започнало утрото во 7 часот додека подносителите и нивните семејства биле во своите домови во присуство на околу 25 полициски службеници и околу 25 претставници од тужените и други институции. После рушењето подносителите првите ноќи ги поминале на брегот на реката Вардар под отворено небо без услови за бањање и готвење без услови за вршење на основните животни потреби.

Тужениот не им понудил на подносителите заменско сместување и усно ги упатиле во Општина Шуто Оризари, иако подносителите никогаш немале сопственост ниту сопствен стан во таа општина. Подносителите имаат пријавено адреса со лична карта на одредено место, а кај двајца подносителите адресата на лична карта е во Општина Шуто Оризари, тие повеќе од 9 години живеат во нивните монтажни домови кај полигонот под Скопско Кале. Поради немање на сопствен пријавен дом, ниту финансиска можност за закуп на стан или куќа, адресите се пријавени повеќе формално за да можат да извадат лична карта како би имале можност за остварување на своите права.

Подносителите на барањето поднеле тужба до Основниот суд Скопје 2 Скопје со која се бара од судот да утврди дека тужените Град Скопје и ЈП Комунална хигиена –Скопје извршиле вознемирување и индиректна дискриминација против прво, второ, трето и четврто тужители со акт на присилно иселување на 23.04.2015, 20.08.2015 и 01.08.2016 година поради нивната ромска етничка припадност и со преземање на посебни мерки за заштита имајќи ја предвид специфичната ситуација на тужителите како припадници на ранлива група.

Со Пресуда П4-441/17 на Основниот суд Скопје 2 Скопје донесена на 26.12.2018 година, судот го одбил како неосновано тужбеното барање на тужителите, а Апелациониот суд ја потврдил пресудата.

Во двете пресуди според подносителите било нејасно зошто судовите воопшто не одлучиле по предлогот на тужителите за сослушување на сведоците и ако на Записник од 04.07.2018 година Основниот суд донел Решение дека се прифаќа предлогот за распит на тужителите, а во однос на распит на сведоците предложени од двете странки судот ќе одлучи во понатамошниот тек на расправата. Судот не донел никаква одлука по однос на овој предлог ниту дал образложение зошто не ги прифатил предлозите за сослушување на сведоци. Исто така Основниот суд не го извел предложениот увид на лице место, ниту го одбил истиот, ниту дал образложение за таквото постапување, а Апелациониот суд воопшто не одговорил на овој жалбен навод.

Видно од материјалните докази но и од исказите на тужителите, со домовите и покуќнината но и со личните предмети на тужителите било постапувано како со отпад и истите од страна на вработените кај тужените биле фрлани во камионите како отпад. Доказ за истото е и Записникот на Град Скопје број 22-16-1/11 од 01.08.2016 година во кој е наведено дека од екипите на ЈП Комунална хигиена се подигнати околу 100м<sup>3</sup> разновиден шут меѓу кој имало и делови од апарати. Дека првотужениот ја издал наредбата за рушење на домовите на тужителите, а второтужениот ја спровел признава и второтужениот во самиот одговор на тужбата каде наведува дека овие дејствија се сторени врз основа на налог на Град Скопје. Привидната цел за наводно „чистење“ е јасна: бркање на тужителите и другите Роми да не живеат на тоа место без да се има предвид дали овие луѓе имаат место за живеење и како тоа ќе влијае на нивниот живот. Активностите коишто биле преземени од страна на тужените не биле предвидени во годишната програма за 2016 година која тужените ја доставиле како доказ, а Судот воопшто не дал образложение на овој доказ кој бил побаран токму од судот.

Од дописот од Министерството за правда-Биро за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права бр.20-237/21 од 17.08.2016 година до секретарот на Град Скопје може да се види дека Град Скопје е задолжен во соработка со Министерството за труд и социјална политика во најкус можен рок да обезбедат (понудат) алтернативно сместување на овие лица, меѓу кои се и тужителите видно од направените списоци по извршен увид на лице место. За тоа кои активности се преземени во врска со овој настан барање објаснување, информации и докази е поднесено и од страна на Народниот правобранител до

првотужениот. Судот во донесената пресуда селективно се осврнува на изведените докази и воопшто не дава образложение на дописот од Министерството за правда – Биро за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права до секретарот на Град Скопје. Напротив Судот погрешно утврдил дека Владата на Република Македонија го задолжило Министерството за труд и социјална политика и дало препорака на првотужениот Град Скопје во најкус можен рок да обезбеди понуда – алтернативно сместување на членовите на заедницата.

Понатаму во барањето се наведува дека Судот не ја утврдил целосно фактичката состојба особено имајќи го предвид различното постапување на тужените кон тужителите од причини што до тужителите не било доставено ниту решение ниту друг правен акт за разлика од другите субјекти како што е Амадеус груп ДООЕЛ Скопје на кого му биле доставени решение, записник и покана за спроведување на едукација и други дополнителни документи со давање на дополнителен рок да ги средат неправилностите утврдени на лице место. Судот погрешно утврдил дека нема компаратор, Амадеус груп ДООЕЛ Скопје е компаратор во конкретниов случај. Дека тужителите не биле известени за ни една активност може да се утврди и од нивните искази но и од доставениот допис од Народниот правобранител до градоначалникот на Град Скопје од 09.09.2016 година во кој е утврдено дека тужителите не биле известени за постоење на каква било правна одлука или постапка којашто му претходела на присилното иселување.

Исто така, во барањето се наведува дека судот не го применил член 38 став 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, а тужените со ниту еден доказ не докажале дека немаат сторено дискриминација, односно не го повредиле правото на еднаков пристап на тужителите, а согласно наведениот член „Докажувањето дека нема дискриминација паѓа на товар на спротивната странка“.

Со сите поднесени и изведени докази од страна на тужителите бил претставен *prima facie* случај со кој се воспоставува претпоставка за дискриминација.

Според наводите во барањето, Судот погрешно ги применил членовите 6, 7 и 10 од Законот за спречување и заштита од дискриминација. Целосното уништување на домовите и личните ствари, подвижни предмети и третирање на истите како отпад на преку 120 лица сите од ромска националност, вклучувајќи ги

домовите на тужителите надвор од секоја законска постапка, без благовремено известување и без давање на алтернативно сместување (неповолно постапување) што за последица имало повреда на правото на тужителите на почитување и неповредливост на домот поради што истите останале на улица, што претставува директна дискриминација од страна на тужените од причини што во други случаи на рушење на нелегално изградени објекти таквите објекти не се третираат како отпад и не се рушат без спроведена процедура. Само ромските куќи се третираат како отпад што е карактеристика својствена на антиромизмот. Само ромските домови биле рушени без донесување на решение и без известување на тужителите, а видно од доставените докази од страна на тужените примени на рочиште од 12.12.2017 година, а за иста ваква постапка правното лице Амадеус груп ДООЕЛ не само што било известено, туку и добило покана за едукација и рок во кој да го исчисти земјиштето. Ваков документ не бил доставен до тужителите.

Според подносителите иселувањето од страна на тужените може да се поистовети со чин на индиректа дискриминација врз основа на етничка припадност, од причини што сите лица погодени од оспорената акција биле Роми, а истиот не може да биде објективно оправдан (член 6 став 2) од Законот за спречување и заштита од дискриминација дури и кога има Роми кои не се засегнати (Европски суд за човекови права, како и други *Orsus* против Хрватска Пресуда бр.15766/03 од 16.03.2010,149 -153). Различниот третман се смета за дискриминација доколку не постои објективно и разумно оправдување за нееднаков третман. Фактите покажуваат дека во текот на иселувањето, тужените воопшто не внимавале на социјалниот ризик и ранливоста на тужителите и останатите жители Роми како припадници на маргинализирана група како резултат на тоа нивните домови биле уништени, а тие останале бездомници без никаква помош од државата. Оттука не може да се претпостави дека поместувањето е оправдано или дека постои пропорционалност помеѓу преземените активности и резултатот. И самиот тужител Асан Реџеп во својот исказ даден на 22.10.2018 година навел дека иако постојат и други места во кои има и Македоци и Албанци тие места не се срушени, туку е срушена само оваа импровизирана населба во која живеат само Роми.

Понатаму, подносителите го појаснуваат членот 7 од Законот за спречување и заштита од дискриминација во кој вознемиру-

вањето и понижувачкото постапување претставува повреда на достоинството на лице или група на лица кое произлегува од дискриминаторска основа и кое има за цел или резултат повреда на достоинството на одредено лице или создавање заканувачка, непријателска, понижувачка или застрашувачка средина пристап или практика, при што за утврдување на постоење на вознемирување и понижувачко постапување не е потребен компаратор како што тоа го наведува судот.

Заедницата под Кале долги години е добро позната во Скопје како ромска заедница. Тужените прво го уништиле единствениот извор на вода на заедницата, а потоа им ги срушиле и домовите заедно со покуќнината и личните работи коишто ги имале во домовите, ги товариле и фрлиле како отпад што покажува дека тужените експлицитно ги третираат домовите на тужителите како отпад. Од тогаш па до денес земјиштето од кое било присилно иселени не е ставено во друга употреба.

Согласно појаснувањето за вознемирувањето како посебен облик на дискриминација во Прирачникот за обука за судии за антидискриминаторско законодавство, Европскиот суд за човекови права, Стразбур, побликувано од Мисијата на ОБСЕ во Скопје е наведено дека: „вознемирувањето претставува непожелно однесување поврзано со заштитен основ со цел или ефект да се наруши достоинството на човекот и да се создаде заплашувачка, непријателска деградирачка или навредлива средина. Дури и доколку целта не е да се вознемирува, создавањето на непријателска средина со која се нарушува достоинството на личноста е доволна да се утврди постоење на вознемирување“.

Токму тужените со појавувањето на околу 50 службени лица и полициски службеници со преземање на веќе наведените активности, тужителите претрпеле повреда на нивните лични права и повреда на достоинството, односно биле жртва на вознемирување како посебен облик на дискриминација поради нивната етничка припадност.

Фактот дека домовите на тужителите, како и целата ромска населба три пати биле срушени во рок од 15 месеци надвор од секаква законска процедура и со употреба на сила покажува дека постои воспоставен образец за постапување на тужените кој како резултат има создавање на застрашувачка и непријателска средина за тужителите со што се стекнати елементи за постоење на вознемирување како посебен облик на дискриминација.

Во однос на виктимизацијата подносителот наведува дека присилното иселување организирано и изведено од страна на тужените изгледа како да е поврзано со активностите на ЕРРЦ за лобирање до Општина Центар за поврзување на ромската неформална заедница кон водоводната и санитарна мрежа, а исто така тужителите тврдат дека вознемирувањето продолжило со поднесување на апликација од 53 апликанти до Европскиот суд за човекови права во Стразбур помеѓу кои биле и тужителите со закани дека ќе им биде укинато правото на социјална помош што претставува виктимизација согласно член 10 од Законот за спречување и заштита од дискриминација. Доказ дека тужителите се жртви на виктимизација е и дописот од Министерството за правда-Биро за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд до секретарот на Град Скопје во кој е наведено „Ве молиме во иднина да се воздржувате од инволвирање на припадниците на Министерството за внатрешни работи при преземање на какви било идни активности на оваа локација и во однос на лицата кои се јавуваат како апликанти пред ЕСЧП“.

Подносителот на барањето, го цитира членот 26 од Уставот на Република Северна Македонија според кој се гарантира неповредливоста на домот, и наведува дека нејасно и спротивно е на Уставот и законот тврдењето на судовите дека „терминот“ „присилно иселување“ користен од тужителите е термин на кој истите немаат право да се повикуваат кога во самите пресуди утврдуваат дека тужителите кои се припадници на ромската етничка група на местото живееле подолго време во импровизирани домови.

Дека објектите во кои тужителите живееле, а кои се срушени на 1.08.2016 година, се сметаат за „дом“ се потврдува и со членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права и слободи. Целта на членот 8 од Конвенцијата е да се заштити поединецот од произволно мешање на државните органи во неговата приватност. Домот е место, физички дефиниран простор, каде се одвива приватниот и семејниот живот и не зависи од прашањето на законитост спрема домашното законодавство. Значи во конкретниов случај домовите на тужителите се наоѓале покрај реката Вардар како што утврдил самиот суд. Тоа што истите не биле од тврда градба и за истите тужителите не поседувале имотен лист воопшто не било релевантно во однос на повредата на домот која ја претрпеле тужителите. Членот 8 од Конвенцијата ја наметнува обврската на државата и нејзините органи да се



воздржат од мешање во приватниот и семејниот живот на поединецот. Губењето на домот претставува најтежок облик на мешање во правото на почитување на домот (Winterstein и други против Франција претставка бр.27013/2007, пресуда од 17.10.2013, &76 (b)). Неспорно е дека со рушењето на домовите на тужителите, тужените се мешале во правото на почитување на приватниот и семеен живот на тужителите.

Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права е интегрален дел од Македонскиот национален систем и во истиот во член 11 е забрането присилно иселување и предвидува процедурална заштита која е елаборирана во Генералниот коментар бр.7 кој се однесува на забрана за присилно иселување.

Во поднесеното барање се наведува дека Комитетот на ОН за економски, социјални и културни права во својот Извештај и заклучни согледување за 2016/2017 година и препорачува на Република Македонија да ги преземе сите неопходни мерки за да обезбеди пристапни социјални станбени единици за загрозените и маргинализираните лица и семејства, вклучувајќи ги особено ромските семејства, како и за подобрување на условите за живот во неформалните населби и колективните центри. Исто така препорачува државата членка да преземе конкретни чекори за да се гарантира безбедноста на сите жители на дивогоградбите, особено на Ромите, како и да им се обезбеди помош за да имаат корист од Законот за легализација на бесправно изградените згради до 2011 година. Воедно, Комитетот ја охрабрува државата членка да донесе законска рамка за воспоставување процедури кои ќе треба да се следат во случај на иселување што е во согласност со меѓународните стандарди и насоки содржани во Општиот коментар бр.7 (1997) за правото на соодветно домување; присилните иселувања. Во насока на Општиот коментар бр.4 и 7 на Комитетот на ОН, а во врска со членот 11 од Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, еден од условите во случај на принудно иселување е лицата да бидат известени однапред во определен временски период пред денот на иселувањето.

Поради наведеното во барањето се предлага Уставниот суд да го усвои барањето за заштита на слободите и правата на подносителите и да донесе Одлука со која ќе утврди повреда на уставните права и слободи и ќе ја пониши Пресудата П4-441/17 на Основниот суд Скопје 2 Скопје донесена на 26.12.2018 година и Пресудата ГЖ-1279/19 на Апелациониот суд Скопје донесена на

23.04.2019 година поради повреда на членовите 9 и 26 од Уставот – дискриминација врз основа на национално потекло коешто ја подразбира и етничката припадност.

5. Судот на седницата, од увидот во Пресудата на Основниот суд Скопје II Скопје бр.3 П4-441/17, утврди дека постапувајќи по тужбата на тужителите Асан Реџеп од Скопје, Заим Мемишов од Прилеп, Авдија Бекриши од Р.Србија, Асан Дудије од Скопје и Европскиот центар за правата на Ромите со седиште во Будимпешта Унгарија против тужените Град Скопје и ЈП Комунална Хигиена од Скопје, за надомест на штета поради дискриминација вредност на спорот 240.000,00 денари по одржана главна, јавна и усна расправа на 18.12.2018 година, во присуство на полномошникот адвокат Кети Јандријеска Јованова од Скопје и полномошниците на прво и второ тужениот, на 26.12.2018 година, судот на 26.12.2018 година ја донел и објавил наведената пресуда со која тужбеното барање на тужителите Асан Реџеп, Заим Мемишов, Авдија Бекриши, Асан Дудије и Европскиот центар за правата на Ромите СЕ ОДБИВА КАКО НЕОСНОВАНО и секоја странка да ги поднесе своите трошоци на постапката.

Во образложението на пресудата е наведено дека со тужба поднесена на 10.05.2017 година прво, второ, трето и четврто тужители навеле дека се припадници на Ромската етничка група која до 01.08.2016 година живеела во заедница во близина на реката Вардар под Кале во Град Скопје скоро 9 години. Петтотужителот е здружение на граѓани кое имало оправдан интерес за заштита колективните интереси на Ромите. Во тужбата се наведува дека тужителите на 23.04.2015 година без никакво решение од надлежен орган биле присилно иселени од нивните домови по што следело и присилно иселување и рушење на нивните домови на 20.08.2015 година. На 01.08.2016 година без претходно предупредување или известување, полицијата на барање на тужените заедно со тужените, Комуналната инспекција и редарите од Град Скопје влегле во импровизираната населба во која живееле тужителите и го уништиле нивниот единствен извор на вода, куќите и покуќнината. Присилното иселување изгледало како да е поврзано со активностите на ЕРРЦ за лобирање до Општина Центар за спречување на дискриминација на Ромите. Неколку дена по присилното иселување Центарот на социјални работи на Град Скопје усмено понудил сместување на 19 лица во Прифатниот центар во с.Чичино од кои сите одбиле да го прифатат сместувањето. Тужителите сметат дека со ваквите дејстви-

ја било извршено бркање на истите и другите Роми без да се има во предвид дали имале друго место за живеење, па сметат дека истото претставувало дискриминација, вознемирување и понижувачко постапување и виктимизација. Со тужбата се бара да се утврди дека тужените извршиле дискриминација со преземање на посебни мерки за заштита, поради што тужените да се задолжати да им исплатат на прво, второ, трето и четврто тужители надомест на штета поради повреда на личните права во износ од 240.000,00 денари.

Судот во постапката по предметот од дозволените и изведени предложени докази кои таксативно се наведени во пресудата, врз основа на совесна и грижлива оцена на секој доказ посебно и на сите докази заедно како и врз основа на резултатите од целокупната постапка утврдил дека:

Прво, второ, трето и четврто тужители се припадници на ромската етничка група и до 1.08.2016 година живееле во заедница во близина на реката Вардар, на местото под Кале во Скопје. Заедницата била сочинета од поголем број на семејства кои на местото живееле подолго време во импровизирани домови. Петтотужителот е Европскиот центар за правата на Ромите со седиште во Будимпешта, Унгарија.

Тужителите и нивните семејства не се сопственици на земјиштето на местото викано Под Кале, и истото има статус на градежно неизградено земјиште во приватна сопственост. На земјиштето почнале да живеат своеволно без да побараат согласност од државните органи или сопственикот. За населувањето не поседувале правен основ, а исто така не поседувале легални објекти од траен карактер изградени врз основа на соодветна документација во согласност со Законот за градежно земјиште, туку живееле во импровизирани домови сочинети од достапни материјали-кеса, најлони, пластика и дрва.

Тужителите се занимавале со собирање на отпад и во поглед на оваа околност пред судот се претставиле како собирачи на пластика. Со текот на годините, заедницата во поширока смисла, вклучувајќи ги и тужителите создавала депонии од разновиден отпад картонска, најлонска амбалажа, пластични шишиња, гуми, кабли и друг смет за кои надлежните органи во управна постапка утврдиле дека претставуваат опасност од избувнување на пожар и на земјиштето се наоѓале спротивно на Законот за јавна чистота. Исто така, градежното земјиште било во сопстве-

ност на правното лице ДТУ Амадеус Груп ДООЕЛ Скопје и било предвидено за изведување на градба. Поради овие околности првотужениот преку Инспекторатот на Град Скопје – Одделение за комунална инспекција извршил инспекциски надзори во врска со одржување на градежно неизградено земјиште и утврдување на факти и околности за одржување на чистотата како дејност од јавен интерес од локално значење. Во легална постапка спроведена во согласност со Законот за јавната чистота, Комуналните инспектори ги констатирале погоре опишаните неправилности за што биле спроведени мерки за чистење на земјиштето, а по чистењето заедницата повторно се населувала и одново создавала депонија. Ваквата состојба траела до 01.08.2016 година кога врз основа на поединечен управен акт донесен во законита постапка, првотужениот Град Скопје го задолжил второтужениот ЈП Комунална хигиена да изврши чистење на дивата депонија на левата страна на кејот на реката Вардар, со цел спроведување на јавната чистота и одржување на градежно неизградено земјиште. Мерките резултирале со подигање на околу 100 м<sup>3</sup> разновиден шут-картонска и најлонска амбалажа, пластични шишиња, делови од апарати, гуми, кабли и сл.

Пред спроведување на мерките првотужениот по писмен пат повикал претставници од Меѓуопштинскиот центар за социјални работи на Град Скопје со цел да се преземаат дејствија за згрижување на членовите на заедницата (меѓу кои и семејствата на тужителите), претставници од Министерството за труд и социјална политика и Министерството за внатрешни работи, кои биле присутни.

Службата за заштита на возрасни и стари лица во склоп на ЈУ Меѓуопштински центар за социјални работи, на тужителите им предложила сместување во центарот за бездомници во Чичино село. Тужителите во нивно име и во име на своите семејства го одбиле понуденото сместување. Подоцна тужителите Асан Реџеп и Заим Мечишов лично и за своите семејства побарале сместување во истиот центар за бездомници.

По спроведените мерки, на тужителите им било обезбедено сместување во домот „Ранка Милановиќ“ во Скопје, за кое изјавиле дека го прифатиле и биле задоволни од уредувањето и сместувањето.

Според моменталната состојба тужителите живеат во обезбедени домови во Прифатен центар во с.Визбегово - Скопје и истите изјавиле дека се задоволни од тамошните услови.

Фактичката состојба судот ја утврдил врз основа на изведените докази коишто се таксативно наведени, чија содржина е презентирана во пресудата.

Понатаму, во пресудата се наведува дека тужителите не доставиле доказ за какво било насилно однесување спрема нив или сторување на кривично дело од страна на лицата и органите кои ги преземале активностите. Воедно, тужителите не доставиле доказ дека до надлежните органи пријавиле оштетување или одземање на нивни лични предмети, ниту бил доставен доказ дека била поведена соодветна постапка за утврдување на одговорност поради незаконитости и неправилности при спроведување на чистењето.

Исто така, судот во пресудата утврдил дека пред преземањето на дејствија од страна на тужените за чистење на просторот на кој биле населени тужителите, а како станувало збор за градежно неизградено земјиште сопственост на правното лице ДТУ Амадеус Груп ДООЕЛ Скопје на кое живееле диво населени Роми кои собирале најразличен отпад и создавале депонија, Инспекторатот на Град Скопје го задолжил правното лице да ја исчисти локацијата и да ја врати во првобитна состојба што било и направено, од кои причини постапката спрема правното лице била запрена поради извршеното чистење на земјиштето.

Судот исто така, утврдил дека во врска со мерките за чистење на земјиштето, првотужениот Град Скопје, а по барање на Министерството за правда – Биро за застапување на Република Северна Македонија пред Европскиот суд за човекови права, доставил одговор за преземените дејствија во кој одговор е изнесена фактичката состојба.

Во пресудата се наведува дека за тужителите не бил спорен фактот дека земјиштето било во приватна сопственост на трето лице.

Оттука, Судот утврдил дека тужбеното барање е неосновано.

Во натамошниот текст на пресудата, Судот ги цитира одредбите од член 3, член 5 став 1 точките 3, 4 и 8, член 6, член 7

и член 38 став 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Македонија“ бр.50/2013, 44/2014, 150/2015, 31/2016 и 21/2018), при што наведува дека со тужбата се бара Судот да утврди дека тужените го повредиле правото на еднакво постапување на прво, второ, трето и четврто тужителите поради нивната ромска етничка припадност и извршиле вознемирување, дискриминација и виктимизација со актот кој го нарекуваат присилно иселување и со преземање на посебни мерки за заштита.

Имајќи го предвид тврдењето во тужбата, судот бил должен да утврди дали однесувањето на тужените било дискриминаторско постапување кое создавало основи за депривилигирање на тужителите на неоправдан начин, или изложување на неправеден и деградирачки однос во споредба со други лица во иста ситуација, дали постапувањето било насочено кон одземање, нарушување или ограничување на еднаквото признавање или уживање на човековите права и слободи споредено со третманот кој го има или би можело да го има друго лице во исти или слични услови, дали постоело вознемирување и понижувачко постапување, повреда на достоинството на тужителите кое би произлегло од дискриминаторска основа и кое би имало за цел повреда на достоинството или создавање на заканувачка, непријателска, понижувачка средина, пристап или практика. Исто така, судот требало да утврди дали дејствијата на тужените имале легитимна (објективно оправдана) цел која не била спротивна на Уставот и на одредбите на меѓународните договори, а која соодветствувала со реалните потреби, однапред била прецизно дефинирана и пропорционална на ефектите коишто требало да се постигнат.

Првата околност која судот ја воочил е тоа што тужителите не посочиле кои се или биле лицата кои се наоѓаат/наоѓале во слична ситуација и биле привилегирани наспрема тужителите. Имено на Судот воопшто не било посочено, ниту било предмет на докажување фактот дека друга група на граѓани во иста ситуација се привилегирани и им е овозможено да живеат и функционираат како нив. Само при постоење на ваква околност судот би можел да утврди дека една група е привилегирана за исти работи за што тужителите биле депривилегирани. Како самите тужители во склопот на товарот на докажување и нивната диспозиција загарантирано со член 38 од Законот за спречување и заштита од дискриминација не изнеле тврдење во оваа насока поткрепено со факти

и докази, судот преминал кон испитување дали постојат и други основи за дискриминација.

Во натамошната постапка судот се впуштил во испитување на тоа дали дејствијата преземени од тужените биле насочени кон дискриминација, односно дали може да се окарактеризираат како дискриминаторски, вознемирувачки или виктимизаторски дејствија со мотив насочен кон таа цел или пак имаат легитимна и оправдана цел која не е спротивна на Уставот, законите и одредбите на меѓународните договори.

Во врска со наведеното, судот оценил дека дејствијата и воопшто однесувањето на тужените не претставувало дискриминаторско однесување. Според судот терминот „присилно иселување“ користен од тужителите е термин на кој истите немаат право да се повикуваат. Имено согласно позитивните законски прописи, тужителите немаат никаква законска и правна основа да престојуваат на земјиште кое е туѓа сопственост и предвидено за градење на објекти, ниту на туѓиот простор имаат право да засноваат импровизирани населби при што и самите посочиле дека не побарале дозвола за населување. Државата и покрај ваквото населување подолг временски период го толерирала начинот на живеење на тужителите, меѓутоа поради појава на дополнителни околности имала обврска да интервенира на соодветен и легитимен начин. Една од околностите било и постоењето на трето лице со засновано право на сопственост на градежно неизградено земјиште. Правото на сопственост во Република Македонија е неприкосновено како уставна категорија, па во овој случај невозможно е заради слободна волја на тужителите, нивниот избор на начин на живеење без притоа да поседуваат правен основ или дозвола да се дозволи осуетување на туѓо сопственичко право. Доколку би се занемарило сопственичкото право, тогаш спротивна претпоставка би било создавање на ситуација во која би имало нееднакво и противуставно постапување токму спрема сопственикот. Втората околност поради која тужените морале да реагираат на соодветен начин бил фактот што тужителите како собирачи на отпад не ги почитувале законските прописи за јавна чистота, создавале диви и опасни депонии, а истовремено и покрај интервенциите на надлежните органи тие и понатаму продолжиле со таквиот начин на живеење и постапување. Откако надлежните органи во неколку наврати преку законита постапка спроведена согласно Законот за јавна чистота, а во интерес на одржување на јавната чистота и

обезбедување на градежното земјиште преземале законити дејствија.

Во однос на интересите на тужителите, судот утврдил дека тужените ги презеле сите можни мерки за заштита. Имено, пред започнување со мерките повикани биле стручни лица од надлежното министерство и Јавната установа меѓуопштински центар за социјална работа на Град Скопје кои на тужителите предложиле сместување во Прифатен центар во Чичино село кој предлог тужителите го одбиле и ако потоа и самите поднеле барање за сместување во истото. Понатаму тужителите самостојно изјавиле дека биле сместени во домот „Ранка Милановиќ“ каде биле задоволни од сместувањето, а со моменталната состојба биле сместени во Прифатен центар во с.Визбегово. Низ распитот судот забележал особено задоволство на странките во однос на прашањето на претходното и моменталното сместување.

Од наведените факти и докази судот со сигурност утврдил дека дејствијата на тужените биле насочени исклучиво кон исполнување на своите законски обврски и спроведување на позитивните законски прописи, а не кон дискриминирање, вознемирување или виктимизација спрема тужителите, за кои активно се преземале мерки за заштита и обезбедување на услови за живот за кои и самите изјавиле задоволство. Особено забележителна била координацијата на првотужениот со Јавната установа меѓуопштински центар за социјална работа на Град Скопје како овластен орган да обезбедува сместување на бездомни лица и нивните семејства. Првотужениот правилно постапил кога го повикал овој орган со цел да се овозможи сместување на тужителите.

Судот во оваа постапка го ценел исклучиво само однесувањето на тужените во рамките на нивните законски овластувања, можности во поглед на дејствијата преземени од нивна страна. Согласно член 2 став 1 од Законот за парничната постапка, судот одлучувал во границите на тужбеното барање и утврдил дека тужените презеле мерки за заштита.

Од наведените и образложени причини, тужбеното барање на петто тужителот Европскиот центар за правата на Ромите, исто така е неосновано.

6. Незадоволни од донесената Пресуда 3 П4-44/17 на Основниот суд Скопје 2 Скопје, останале тужителите и преку полномошникот изјавиле навремена жалба со која ја побиваат прво-



степената пресуда поради суштествена повреда на одредбите од парничната постапка, погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјалното право, како и поради одлуката за трошоците во постапката.

Апелациониот суд Скопје по проучување на списите по предметот, ценејќи ја обжалената пресуда и наводите во жалбата на 23.04.2019 година, донел Пресуда со која:

Жалбата на тужителите изјавена преку полномошникот Кети Јандриеска Јованова ДЕЛУМНО СЕ УВАЖУВА.

ПРЕСУДАТА на Основниот суд Скопје 2 Скопје П4-441/17 од 26.12.2018 година, во обжалениот дел на тужбеното барање во став 1 и став 2 од изреката СЕ ПОТВРДУВА.

РЕШЕНИЕТО за трошоци по постапката содржано во пресудата на Основниот суд Скопје 2 Скопје П4-441/17 од 26.12. 2018 година во ставот 3 од изреката СЕ УКИНУВА и предметот во тој дел се враќа на првостепениот суд на повторно постапување и одлучување.

Апелациониот суд Скопје утврдил дека жалбата е неоснована, односно неосновани се жалбените наводи за суштествена повреда на член 343 став 2 т.14 од Законот за парничната постапка. Според судот обжалената пресуда е јасна и разбирлива со доволни причини за решителните факти од кои се раководел судот при донесување на својата одлука, изреката нема недостатоци ниту противречи со причините дадени во образложението за таквото одлучување.

Жалбените наводи за суштествена повреда на одредбите од член 343 став 1 во врска со член 7 и 8 од Законот за парничната постапка, Апелациониот суд не ги прифатил од причини што првостепениот суд правилно ги применил одредбите од цитираните членови поради што и не ја сторил наведената повреда, како ни повреда на одредбата од член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи.

Апелациониот суд исто така констатирал дека се неосновани жалбените наводи на тужителите за тоа дека првостепениот суд воопшто не одлучил по предлогот на тужителите за сослушување на предложените сведоци, како и жалбените наводи дека судот не го извел предложените доказ со увид на лице место.

Ова од причини што согласно член 206 од Законот за парничната постапка, доказите се изведуваат на предлог на странките, но судот е тој кој одлучува кои докази ќе ги изведе заради утврдување на одлучните факти и на кои докази ќе поклони верба. Оттука, судот не прави суштествена повреда на одредбите на парничната постапка ако не изведе определен доказ предложен од странките.

Неосновани се и жалбените наводи за погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба, од причина што фактичката состојба во предметот е правилно и целосно утврдена врз основа на изведените докази во текот на постапката, а согласно член 8 од Законот за парничната постапка која фактичка состојба во целост ја прифаќа и овој суд.

Апелациониот суд ги оценил истакнатите жалбени наводи на тужителите, но истите не ги прифатил за основани, а во целост ги прифатил и се согласува со образложените причини на првостепениот суд.

Во пресудата на Апелациониот суд се наведува дека првостепениот суд правилно нашол дека тужителите во конкретниов случај не посочиле кои се или кои биле лицата кои се наоѓаат-наоѓале во слична состојба како нив и биле привилегирани наспрема тужителите, а во смисла на Законот за спречување и заштита од дискриминација. Во конкретниов спор тужителите воопшто не посочиле ниту изнеле како предмет на докажување факт дека друга група на граѓани во иста ситуација како тужителите биле привилегирани и им било овозможено да живеат и функционираат како нив. Само при постоење на таква околност судот би можел да утврди дека тужителите биле депривилегирани.

Понатаму, Апелациониот суд утврдил дека самите тужители во склопот на товарот на докажување и нивната диспозиција загарантирана со членот 38 од Законот за спечување од дискриминација не изнеле тврдење во насока поткрепено со факти и докази. Поради што првостепениот суд правилно ценел дали постојат и други основи за дискриминација предвидени со Законот, односно утврдување на фактот дали дејствијата преземени од страна на тужените се насочени кон дискриминација, дали може да се окарактеризираат како дискриминаторски, вознемирувачки или виктимизаторски дејствија со мотив насочен токму кон таа цел, или пак, имаат легитимна и оправдана цел којашто не е спротивна на Уставот, законите и одредбите на меѓународните договори.

По наоѓање на Апелациониот суд, првостепениот суд правилно утврдил дека мерките, дејствијата и воопшто однесувањето на тужените не претставува дискриминаторско однесување и дека терминот „присилно иселување“ користен од тужителите е термин на кој истите немаат право да се повикуваат. Ова од причини што согласно позитивните законски прописи тужителите немаат никаква законска основа да престојуваат и да засноваат импровизирани населби на земјиште кое е во туѓа сопственост и е предвидено за градење на објекти. Тужителите и сами посочиле дека не побарале дозвола за населувањето, а државата подолг временски период го толерирала ваквиот начин на живеење на тужителите. Меѓутоа поради појава на дополнителни околности државата имала обврска да интервенира на соодветен и легитимен начин, а една од околностите било постоење на трето лице со засновано право на сопственост на градежно неизградено земјиште. Во Република Македонија правото на сопственост е неприкосновено уставно право, па во овој поглед невозможно е заради слободна волја на тужителите нивниот избор на начин на живеење да се осуети туѓото сопственичко право. Доколку би се занемарило сопственичкото право тогаш спротивна претпоставка би било создавање на ситуација во која би имало нееднакво и противуставно постапување спрема сопственикот. Втората околност заради која тужените морале да реагираат на соодветен начин бил фактот што тужителите како собирачи на отпад не ги почитувале законските прописи за јавна чистота, а истовремено и покрај интервенциите на надлежните органи тие и понатаму продолжиле со таквиот начин на живот.

Од утврдените факти и околности, Апелациониот суд оценил дека првостепениот суд правилно оценил дека дејствијата на тужените биле насочени исклучиво кон исполнување на своите законски обврски и спроведување на позитивните законски прописи, а не кон дискриминација, вознемирување или виктимизација спрема тужителите, а за кои активно се преземале мерки на заштита и обезбедување на услови за живот, за кои и самите изјавиле задоволство, а на која околност особено забележлива била координацијата на првотужениот со Јавната установа Меѓуопштинскиот центар за социјална работа на Град Скопје да обезбеди сместување на бездомните лица и нивните семејства.

Оттука, имајќи го предвид наведеното, Апелациониот суд констатирал дека на утврдената фактичка состојба, првостепениот суд правилно го применил материјалното право кога согла-

сно членовите 3, 5, 6, 7 и 38 од Законот за спречување и заштита од дискриминација барањето на тужителите го одбил како неосновано поради што жалбените наводи за погрешна примена на материјалното право се јавуваат како неосновани, од кои причини Апелациониот си одлучил како во став 1 и став 2 од изреката согласно член 357 од Законот за парничната постапка.

По оценка на Апелациониот суд основани биле жалбените наводи на тужителите по однос на одлуката за парничните трошоци.

7. Според член 8 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 26 став 1 од Уставот, „се гарантира неповредливоста на домот“, а во ставот 2 од истиот член се определува дека „правото на неповредливост на домот може да биде ограничено единствено со судска одлука кога е во прашање откривање или спречување на кривични дела или заштита на здравјето на луѓето“ (став 2).

Според член 50 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија, во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко

постапување и казнување, на правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Со член 110 алинеја 3 од Уставот е утврдено дека Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

9. Со Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2019), се уредуваат превенцијата и забраната од дискриминација, облиците и видовите на дискриминација, постапките за заштита од дискриминација, како и составот и работата на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (член 1).

Цел на овој закон е обезбедување на принципот на еднаквост и спречување и заштита од дискриминација во остварувањето на човековите права и слободи (член 2).

Во членот 4 од наведениот закон е утврдено значењето на одделни изрази употребени во Законот, па така во точката 7 е предвидено дека легитимна и објективно оправдана цел е целта за чиешто остварување средствата треба да соодветствуваат со реалните потреби во конкретен случај, да се однапред прецизно дефинирани, да се неопходни за остварување на таа цел, како и да се пропорционални на ефектите што треба да се постигнат.

Во членот 6 од Законот е предвидено дека дискриминација е секое разликување, исклучување, ограничување или давање првенство што се заснова на дискриминаторска основа, со сторување или несторување, што имаат за цел или резултат спречување, ограничување, признавање, уживање или остварување на правата и слободите на одредено лице или група на еднаква основа со други. Ова ги опфаќа сите форми на дискриминација вклучително и оневозможување на соодветно приспособување и оневозможување на пристапност и достапност на инфраструктурата, добрата и услугите.

Во членот 8 од Законот е дефинирано кога постои директна или индиректна дискриминација, па така:

(1) Директна дискриминација постои кога со едно лице или со група се постапува, се постапувало или би се постапувало понеповолно во однос на друго лице или група во фактичка или можна споредлива или слична ситуација, врз дискриминаторска основа.

(2) Индиректна дискриминација постои кога преку навидум неутрални прописи, одредби, критериуми, програми или практики, се става некое лице или група во понеповолна положба врз дискриминаторска основа во споредба со други лица или група лица, освен кога произлегува од легитимна цел, а средствата за постигнување на таа цел се пропорционални, односно се соодветни и неопходни.

Во член 10 став 1 од Законот е предвидено дека:

(1) Вознемирувањето претставува несакано постапување кон лице или група лица врз дискриминаторски основи што има за цел или последица, повреда на достоинството или создавање на заканувачка, непријателска, понижувачка или застрашувачка средина, пристап или практика.

Според член 11 од Законот, виктимизација претставува трпење на штетни последици од страна на лице поради преземање дејства за заштита од дискриминација, односно пријавило дискриминација, почнало постапка за заштита од дискриминација, сведочело во текот на постапката или на друг начин учествувало во постапка за заштита од дискриминација.

Во Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2019) од 22.05.2019 година, за прв пат во законодавството на Република Северна Македонија се дефинира поимот сегрегација во членот 12 кој гласи:

“Сегрегација е физичко одделување на лице или група лица врз дискриминаторска основа без легитимна или објективно оправдана цел.“

10. Со Законот за јавна чистота, (“Службен весник на Република Македонија“ бр.111/2008, 64/2009, 114/2010, 23/2011, 53/2011, 80/2012, бр.163/2013, 44/2015, 147/15 и 31/16, се уредуваат условите и начинот на одржување на јавната чистота, правата и обврските на учесниците во одржувањето на јавната чистота, површините и објектите на кои се врши одржување на јавната чистота, собирање на смет и чистење на снег и мраз во зимски услови (член 1).

Според член 3 од наведениот закон одржувањето на јавната чистота е континуиран процес кој обезбедува трајно и

квалитетно чистење на јавните површини на јавните објекти, на отворените простори на јавните објекти, на неизградено градежно земјиште сопственост на физички и правни лица во централното подрачје на општината, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, и на дворните површини на колективните и индивидуалните објекти за домување, заради обезбедување на здрава и чиста животна средина.

Според член 18 од Законот, правните и физичките лица сопственици на објекти, сопственици на неизградено градежно земјиште во централното подрачје на општината, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, односно сопственици и корисници на отворените простори на јавни објекти што се за редовна употреба на овие објекти се должни тие простори редовно да ги одржуваат на тој начин што нема да создаваат смет и други отпадоци, како и да го одржуваат зеленилото на тие простории.

11. Според член 118 од Уставот, меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон.

Одлуката за пристапување на Република Македонија кон меѓународно правните документи за основните човекови права и слободи донесени од ООН, меѓу кои се Универзалната декларација за човековите права (донесена на 10 декември 1948 година) и Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права (донесен на 16 декември 1966 година), е објавена во "Службен весник на Република Македонија" бр. 57/1993 од 23 септември 1993 година.

Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи на Советот на Европа е ратификувана со Закон објавен во „Службен весник на Република Македонија“ број 11/1997.

Според член 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката. Јавната власт не смее да се меша во остварувањето на ова право, освен ако тоа мешање е предвидено со закон, и ако претставува мерка која е во интерес на државата и јавната безбедност, економската благосостојба на земјата, заштитата на поредокот и спречувањето на кривичните дела, заштита на здрав-

јето и моралот или заштитата на правата и слободите на другите, во едно демократско општество.

Со членот 17 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, е определено дека никој не може да биде изложен на самоволно и незаконско мешање во неговиот приватен живот, семејство, стан или преписка, ниту на противзаконити напади на неговата чест и углед. Секој има право на законска заштита против таквото мешање или напад.

Според член 1 од Универзалната декларација за правата на човекот, сите човечки суштества се раѓаат слободни и еднакви во достоинството и правата. Во членот 12 од Декларацијата, пак, е предвидено дека никој нема да биде изложен на произволно вмешување во приватниот живот, семејството, домот и преписката, ниту пак на напади врз неговата чест и углед. Секој има право на правна заштита од таквото вмешување или напади.

12. Од наведените одредби кои го дефинираат поимот дискриминација произлегува дека дискриминација означува изложување на одредено лице на нееднаков, различен или понеповолен третман или положба во споредба со други лица кои се наоѓаат во иста ситуација, односно неоправдано правно или фактичко, непосредно или посредно правење на разлика или нееднаково постапување односно пропуштање (исклучување, ограничување или давање првенство) во однос на лица или групи на лица, кое се заснова на некоја нивна карактеристика (дискриминаторска основа).

Суштествено кај случаите на дискриминација е лицето кое тврди дека му е повредено правото на еднакво постапување со дискриминација, треба да ги изнесе сите факти и докази во поткрепа на своето тврдење односно да докаже дека со дејствието што го оспорува тој бил дискриминиран по една или повеќе дискриминаторски основи, односно треба да покаже релевантни факти и докази дека бил изложен на нееднаков третман или недоволен третман во споредба со друго лице во иста ситуација, за да се активира механизмот за заштита од дискриминација.

Европскиот суд за човекови права во својата судска пракса утврдил дека дискриминацијата значи различно постапување без објективно и разумно оправдување со лица во релативно слични ситуации. Во однос на индиректната дискриминација како форма на дискриминацијата, Европскиот суд прифатил дека: „општата



политика или мерка која има несразмерно штетни последици по одредена група може да се смета за дискриминирачка без разлика што не е конкретно насочена кон групата“. (општите принципи на праксата на Европскиот суд за човекови права во поглед на дискриминацијата воопшто и посебно за индиректната дискриминација се резимирани во пресудата во случајот *D.H. and others v. Czech Republic*, пресуда на Големиот совет од 13 ноември 2007 година). На овој предмет укажуваат и подносителите на барањето за заштита на слободите и правата, во кое тие наведуваат дека Европскиот суд за човекови права пресудата ја донел потпирајќи се на статистички податоци за бројот на ромските деца во чешките училишта за деца со посебни потреби, коишто статистички податоци биле доставени од страна на апликантите.

Од тука, произлегува дека за да постои дискриминација, вклучително и индиректна дискриминација, првенствено мора да се утврди постоењето на различен, неповолен третман на едно лице или група на лица во однос на друго лице односно друга група на лица и дека таквиот неповолен третман е поради заштитената карактеристика на лицето. Или, во нашиот конкретниот случај да се покаже дека на друго лице или група на лица кои биле во идентична или слична положба како подносителите, но кои ја немале заштитената карактеристика, односно кои биле од неромска етничка припадност, и им било овозможено да живеат на идентичен начин и во идентични импровизирани живеалишта.

Меѓутоа во постапката пред редовните судови и во постапката пред овој суд подносителите немаат поднесено каков и да било доказ во наведената смисла. Спротивно на подносителите на барањето, ние сметаме дека и кај индиректната дискриминација е потребно да се посочи компаратор, а товарот на докажувањето ќе премине на тужениот тогаш кога врз основа на фактите и доказите доставени од подносителот ќе може да се претпостави дека во случајот дошло до дискриминација. Оттука, Судот смета дека иницијалниот товар на докажувањето е на страната на подносителите на барањето кои треба да посочат определени факти и да достават докази, а не само да тврдат дека биле ставени во неповолна, дискриминаторска положба, без при тоа да посочат дека имало различен третман и без да укажат во однос на кое друго лице или лица треба да се споредува компарација.

Оттаму, наводите во барањето дека Основниот суд и Апелациониот суд не ја утврдиле целосно фактичката состојба, одно-

сно судовите погрешно утврдиле дека во конкретниов случај нема компаратор се неосновани. Според нив како компаратор требало да се зема постапувањето на надлежните органи спрема правното лице Амадеус Груп ДООЕЛ Скопје на кого му биле доставени решение, записник и покана за спроведување на едукација и други дополнителни документи за расчистување на просторот, а спрема нив така не било постапено. Уставниот суд оцени дека првостепениот и второстепениот суд правилно постапиле кога како компаратор не го земале правното лице Амадеус Груп ДООЕЛ спрема кого наложиле чистење на земјиштето каде се наоѓало истото, од причини што правното лице својата дејност ја вршело на земјиште во приватна и воедно лична сопственост, а спрема Законот за јавната чистота за одржување на јавна чистота се задолжени и правните лица кои ја вршат дејноста и на приватно градежно неизградено земјиште. Тука треба да се има предвид дека правното лице и подносителите на барањето не се во иста правна положба, од каде и не може да се пристапи кон компарација.

Бидејќи со барањето не се презентирани докази во поткрепа на тврдењето за нееднакво постапување во еднакви случаи, односно дека барателите биле во иста правна и фактичка положба со друго лице или лица, но дека тие биле понеповолно третирани во однос на тие лица поради нивното ромско етничко потекло, и дека на тој начин биле оневозможени во остварувањето на истите слободи и права, според наше мислење изнесените наводи во барањето, не ги задоволуваат критериумите на факти и докази, како појдовна основа од која би можело да се направи анализа на конкретниот случај.

13. Тргувајќи од наведените уставни одредби, одредбите од наведените меѓународни документи, Законот за спречување и заштита од дискриминација и Законот за јавна чистота како и изведените докази од првостепениот суд кои ги потврдил и Апелациониот суд, Уставниот суд оцени дека во конкретниов случај не може да се постави прашањето за дискриминација по основ на етничка припадност. Ова од причини што при мериторното одлучување на судовите за оцена на тоа дали тужителите, односно подносителите биле дискриминирани на кој начин дошло до повреда на правото во приватниот живот, семејството и домот, судовите го имале предвид вообичаениот тест за тоа: дали вмешувањето на државните органи било легитимно, односно, било во согласност со закон; дали вмешувањето во уживањето во правото

било остварено поради постигнување на некоја легитимна цел и дали вмешувањето било пропорционално по однос на легитимната цел која се сакала да се постигне во едно демократско општество.

Ваквото становиште на Судот се темели врз основа на утврдената фактичка состојба кој ја утврдиле и Основниот и Апелациониот суд.

Имено, подносителите на барањето се припадници на ромската етничка заедница кои живееле во заедница во импровизирани живеалишта сочинети од достапни материјали како кеси, најлони, пластика и дрва во близина на реката Вардар на местото Под Кале, скоро 9 години без да побараат согласност од државните органи или сопственикот. Тужителите и нивните семејства пред наведениот датум (01.08.2016 год) на два пати биле присилно иселувани, меѓутоа тие повторно се навраќале на истото место, односно на земјиште кое било во приватна сопственост и на кое било предвидено изградба на градежни објекти.

Тужителите пред судот се претставиле како собирачи на пластика, разновиден отпад-картонска, најлонска амбалажа, пластични шишиња, гуми, кабли и друг смет од кој со текот на години создавале депонии, за коишто надлежните органи утврдиле дека претставуваат опасност за избувнување на пожар на земјиштето на кое бил акумулиран отпадот, спротивно на Законот за јавна чистота. Поради опасност од избувнување на пожар и поради фактот што тужителите односно подносителите на барањето биле населени на туѓо земјиште, согласно Законот за јавна чистота комунални инспектори на повеќе наврати констатирале неправилности и спровеле мерки за чистење на земјиштето, а по чистењето заедницата повторно се населувала и одново создавала депонија. Ваквата состојба траела до 01.08.2016 година кога врз основа на акт, Градот Скопје го задолжил ЈП Комунална хигиена да изврши чистење на дивата депонија со цел спроведување на јавната чистота и одржување на градежното неизградено земјиште. Преземените мерки резултирале со подигање на 100 м<sup>3</sup> разновиден отпад.

Пред спроведување на мерките, Градот Скопје по писмен пат повикал претставници од Меѓуопштинскиот центар за социјални работи на Град Скопје со цел да се преземат дејствија за згрижување на членовите на заедницата, претставници од Министерството за труд и социјална политика и Министерството за

внатрешни работи кои биле присутни при преземањето на потребните дејствија. Притоа на тужителите, односно подносителите на барањето им било понудено сместување кое во почетокот не го прифатиле за да подоцна прифатат да бидат сместени во прифатен центар.

Воедно, судовите, а и Уставниот суд, по однос на барањето на подносителите правилно и објективно оцениле дека тие во склопот на товарот на докажувањето не изнеле тврдење во насока поткрепено со факти и докази за постоење на дејствија кои можат да се окарактеризираат како дискриминаторски, вознемирувачки или виктимизаторски со цел оваа група на граѓани да бидат дискриминирани, туку дека постои легитимна и оправдана цел која не е спротивна на уставните, законските и меѓународните документи, а кои се повикуваат на обезбедување и заштита на животната средина.

Според мислењето на Уставниот суд, целта на преземаните активности од страна на надлежните органи спрема заедницата која била населена на туѓо приватно градежно неизградено земјиште не била овие лица присилно да бидат иселени од нивните домови како што наведуваат подносителите на барањето. Преземените активности биле во насока на отстранување на нелегитимно населени лица на туѓо градежно земјиште во приватна сопственост, не само како заштита на туѓата сопственост (Груп ДООЕЛ Амадеус), туку пред се поради загадување на природата и животната средина и опасноста од избувнување на пожар заради големата акумулација на разновиден лесно запалив смет. Здравата и чиста животна средина е од витален интерес на секој граѓанин на Република Северна Македонија што преставува легитимна цел за преземените активности, наспроти заштитата на импровизираните живеалишта на лицата припадници на ромската заедница.

Треба да се има превид дека на лицата тужители, односно, подносителите на барањето од страна на државата им било обезбедено сместување во соодветни прифатилишта, иако видно од уводот на прво и второстепената пресуда истите имаат пријавено свое редовно престојувалиште и живеалиште на адреси различни од местото на кое било формирано временото, импровизирано живеалиште.

14. Имајќи го предвид, наведеното, Судот смета дека во конкретниов случај на подносителите на барањето за заштита на

слободите и правата што се однесуваат на забрана на дискриминација по основ на национална припадност, од страна на Основниот и Апелациониот суд не им е повредено на кои се повикуваат, од причини што овие судови правилно оцениле дека преземените мерки од надлежните органи се засновани на закон, тие не се прекумерни и непропорционални и не можат да се подведат над дозволените ограничувања предвидени со закон.

15. При состојба кога фактичката и правна состојба, се неспорно утврдени врз основа на доставената и прибавената документација и направената анализа, Уставниот суд смета дека нема услови за примена на член 55 став 1 од Деловникот на Судот, односно за одржување на јавна расправа, со оглед на фактот нема спорни моменти кои би требале да се расчистат со одржување на ваков вид расправа.

16. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 и 2 од оваа одлука.

. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. (У.бр.108/2019 од 20.02.2020)

## 66.

### У.бр.2/2019

**- Забрана на дискриминација на граѓаните врз основа на националното потекло коешто ја подразбира и етничката припадност**

Пред Судот не беа презентирани докази дека токму дејствијата што ги презело службеното лице на граничната полиција на критичниот ден, кои резултирале со неможност подносителите да ја преминат границата и да ја напуштат територијата на Република Македонија на граничниот премин Табановце, само со лична карта без да приложат и потребна патна исправа. Оттука, Судот оцени дека

**во конкретниов случај, забраната за премин на државната граница на подносителите на барањето, не може да се смета за случај на дискриминација по основ на расна и национална припадност во смисла на основите од член 110 алинеја 3 од Уставот.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија и членовите 55, 56 и 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија” бр.70/1992 и “Службен весник на Република Северна Македонија” бр.202/2019), на седницата одржана на 4 март 2020 година, донесе

#### О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето на Ајтен Бекир, Суват Бекир, Салим Сенат и Салим Севдије, сите од Скопје, поднесено преку полномошникот Кети Јандријеска Јованова, адвокат од Скопје, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија кои што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните врз основа на националното потекло кое ја подразбира и етничката припадност.

2. Оваа одлука ќе се објави во “Службен весник на Република Северна Македонија”.

3. Ајтен Бекир, Суват Бекир, Салим Сенат и Салим Севдије, сите од Скопје, преку полномошникот Кети Јандријеска Јованова, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија кои што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните врз основа на националното потекло кое што ја подразбира и етничката припадност, а која била сторена со Пресуда П4 бр.1051/17 од 14.06.2014 година на Основниот суд Скопје 2 Скопје и Пресуда Гж.бр.4667/18 од 07.11.2018 година на Апелациониот суд во Скопје.

Според наводите во барањето на подносителите на барањето со наведените акти им било повредено правото на забрана и заштита од дискриминација врз основа на нивната национална припадност како Роми. Имено, подносителите на барањето сметаат дека тужениот Република Македонија - Министерството за внатрешни работи го повредила правото на тужителите на еднаков третман поради нивната етничка припадност на начин што им биле донесени решенија за забрана на користење на личните карти за премин на државната граница без да има барање од страна на судот за донесување на такви решенија.

Министерството за внатрешни работи во неколку наврати во различни термини донело поединечни решенија за сите подносиители на барањето со кои на истите им се забранува употреба на личните карти за преминување на државната граница со образложение дека биле исполнети условите од членот 7-а од Законот за патните исправи според кој Министерството за внатрешни работи на барање на надлежен суд, кој што под услови и на начин утврдени со Законот за патните исправи на државјаните на Република Македонија може да бара одбивање на барањето за издавање на пасош, односно одземање на пасошот, со решение ќе забрани употреба на личната карта за преминување на државната граница. Меѓутоа, во конкретниот случај не постоело никакво барање од надлежен суд.

Наведените решенија Министерството за внатрешни работи ги донело откако подносителите на барањето биле депортирани од Германија и на истите им биле одземени патните исправи. Со ваквите дејствија тужениот незаконски, систематски и континуирано спречувал неколку илјади граѓани на Република Македонија на годишно ниво да ја напуштат својата земја, а кои граѓани биле исклучиво од ромската етничка заедница.

Основниот суд Скопје 2 Скопје со Пресуда П4-292/16 го усвоил тужбеното барање на тужителите Ајтен Бекир, Суват Бекир, Салим Сенад и Салим Севдије. Оваа пресуда била укината од страна на Апелационен суд Скопје и во повторената постапка без ниту еден нов доказ, Основниот суд без никакво дополнително образложение, целосно го одбил тужбеното барање врз основа на истите докази на кои претходно ја усвоил тужбата.

Според подносителите на барањето Основниот суд Скопје 2 Скопје и Апелационен суд Скопје со донесените пресуди сториле повреда на забраната за дискриминација и без никаква поткрепа

од доказите изведени во постапката било утврдено дека со решенијата на Министерството за внатрешни работи, оддел за граѓански работи, сектор за управно правни работи, Одделение за управни работи Скопје, не само на тужителите, туку и на други лица им се забранувало употреба на лична карта за преминување на државна граница, а особено и содржината наведена во телеграмата бр.169 од 08.11.2011 година.

Судовите утврдиле дека на ден 08.11.2011 година, МВР Биро за јавна безбедност испратило телеграма бр.169 до сите регионални центри за гранични премини, до Одделение за управни работи Скопје и раководителите на отсеците за управни работи за постапување и на инспекторите по странци и реадмисија за запознавање. Во телеграмата било наведено дека било потребно полициските службеници во ПС и ПО за гранични проверки да преземат одредени активности и тоа: за лице за кое е добиено известување од страна на странски надлежен орган дека е присилно пратено или протерано од друга држава (депортирано лице) потребно е со тоа лице на самиот граничен премин да се врши разговор за причините поради кои е присилно вратено или протерано. ... Во истата телеграма било наведено дека согласно чл.32 ст.2 од Законот за патни исправи доколку лицето со себе поседува важечки пасош истиот се одзема со потврда за привремено одземени предмети...“

Во телеграмата на МВР бр.169 од 08.11.2011 година никаде не било наведено дека треба да се донесе решение за забрана на употреба на личната карта за преминување на државната граница.

Доказите кои што ги предложи тужениот и врз кои Судот ја темели одлуката на против докажуваат дека постои дискриминација затоа што во самиот доказ: Известување врска бр.13.2.-287/2 од 23.01.2017 год. од МВР до оддел за судски постапки и имотно праена заштита од 31.01.2017 година, а примен во МВР на 02.02.2017 година стои дека за задолжувањето да доставиме барање од надлежен суд со кој се забранува употреба на личните карти на тужителите ве известуваме дека ... за истите не е добиено барање од надлежен суд.

Подносителите на барањето сметаат дека со донесувањето на пресудите Основниот суд Скопје 2 Скопје и Апелационен суд Скопје погрешно утврдиле дека со постапувањето на тужениот преку своите овластени службени лица не било повредено



правото на слободно движење, односно не го повредил правото на тужителите да ја напуштат територијата на Република Македонија. Судот погрешно утврдил дека со решенија од Министерството за внатрешни работи, Оддел за граѓански работи, Сектор за управно правни работи, Одделение за управни работи Скопје не само на тужителите туку и на други лица им се забранувало употреба на лична карта за преминување на државната граница.

Судот не ја утврдил целосно фактичката состојба кога пропуштил да утврди врз основа на што се донесени решенија за забрана за употреба на лична карта кои што тужениот ги достави за лицата Рамиз Зеќири и Перко Георгиевски и дали се работи за ист основ како кај тужителите и дали кај овие две лица постоело барање од надлежен суд со оглед на тоа што кај тужителите немало такво барање и МВР без законска основа и самоволно ги донело спорните решенија за забрана на користење на лична карта за премин на државна граница.

Ниту тужените доставиле докази, ниту Судот утврдил дали решенијата за забрана за употреба на лична карта кои што тужениот ги достави за лицата Рамиз Зеќири и Перко Георгиевски се поради нивна депортација како азиланти или по постоење на судска одлука или сторено некое кривично дело.

Илустративен доказ за дискриминацијата биле и податоците собрани од страна на Меѓународната организација – Европскиот центар за правата на Ромите (ЕЦПР) од Будимпешта според кои меѓу 2011 и мај 2015 година, ЕРПЦ има документирани 98 случаи на 281 Роми кои биле спречени да излезат од Република Македонија, Според истражувањето на ЕККС во однос на документираниите случаи во периодот меѓу 2011 и 2014 година: околу 90% од случаите само Ромите беа замолени да го оправдаат своето патување; на 30% од Ромите експлицитно им било кажано дека не можат да ја поминат границата поради нивната етничка припадност т.е. не можат само поради фактот што се Роми. Се чини дека било наложено да делуваат врз основа на етничка припадност.

Донесувањето на Решение за забрана за користење на лични карти за премин преку државната граница било дел од пошироката политичка пракса на тужениот во тој период за да им се забрани на Ромите излез од Република Македонија.

Во конкретниов случај, според барањето, постоел неповолен однос на тужителите кои се Роми и сите други Роми кои се присилно вратени во Република Македонија, бидејќи лицата на кои спротивно на Законот и без наредба од суд им била наметната забрана за користење на личните карти за премин преку државната граница биле исклучиво од ромска националност и само за лицата од ромска националност не постоело барање од надлежен суд за донесување на таква мерка, услов што е предвиден во законот. Со други зборови, тужениот само на Ромите, а тука спаѓале и тужителите им изрекол мерка за забрана на користење на лични карти надвор од Законот, а судот погрешно утврдил дека таква мерка била донесена и за други лица во исти услови.

Судовите погрешно го примениле чл.38 ст.1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација. Тужениот со ниту еден доказ не докажал дека нема сторено дискриминација, односно дека не го повредил правото на еднаков пристап на тужителите, а согласно чл.38 ст.1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација: „Докажувањето дека немало дискриминација паѓа на товар на спротивната странка.“ Од друга страна, тужителите докажаа дека поради нивната етничка припадност биле погодени со оваа незаконита забрана за користење на личната карта за премин на државната граница со што им било повредено правото на слободно движење и еднаков третман. Првостепениот суд во Пресудата воопшто не се осврнува на овој член и постапката ја води согласно Законот за парнична постапка, а не согласно Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Понатаму, во барањето се наведува дека, судовите погрешно го примениле и член 27 став 2 од Уставот на Република Македонија кој што го гарантира правото на секој граѓанин да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката, освен во таксативно наведените случаи во кои загарантираното право може да се ограничи со закон и тоа единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето (член 27 став 3 од Уставот). Со донесените решенија се повредувал и членот 54 од Уставот кој што предвидува дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Според наводите во барањето, судовите погрешно ги примениле и одредбите од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи во 1997 година („Службен Весник на Република Македонија“ бр. 11/1997). Согласно членот 118 од Уставот на Република Македонија со чинот на ратификација, таа стана составен дел од правниот поредок на Република Македонија.

Членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи предвидувал дека: “Уживањето на правата и слободите, признати со оваа конвенција, ќе се обезбеди на сите без дискриминација, без оглед на пол, раса, боја на кожа, јазик, религија, политичко или друго уверување, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, сопственост, род или друг статус.”

Членот 2 став 2 од Протоколот бр. 4 од Конвенцијата го гарантира правото секој да ја напушти која било земја, вклучувајќи ја и својата. Во случајот на Стамосе против Бугарија (S1atose V. ВиЈдапа, жалба бр. 29713/05, пресуда од 27 Ноември 2012) која се однесува на забрана на бугарски државјанин да ја напушти територијата на Бугарија и одземање на пасошот во период од две години заради прекршување на законите за имиграција на Соединетите Американски Држави, Европскиот суд за човекови права утврди повреда на член 2 Протокол бр.4 од Конвенцијата. Имено, Судот не бил убеден дека ограничувањето на слободата на движење била со цел заштита на имиграциони прописи на странска земја е легитимна цел.

На крајот, во барањето се предлага Уставниот суд да го усвои барањето за заштита на слободите и правата и да утврди повреда на уставните права и слободи и да ја поништи Пресудата на Апелациониот суд Скопје ГЖ-4667/18 од 07.11.2018 година и сите поединечни правосилни и конечни правни акти поврзани со истата, а особено Пресудата П4-1051/17 од 14.06.2018 година на Основниот суд Скопје 2 Скопје поради повреда на членот 9 од Уставот – дискриминација врз основа на националното потекло кое што ја подразбира и етничката припадност.

4. Судот на јавната расправа и на седницата, како и од извршениот увид во доставените и прибавените докази утврди дека Основниот суд Скопје II Скопје, како првостепен парничен суд на 14.06.2018 година донел Пресуда П4 бр.-1051/17 со која го одбил како неосновано тужбеното барање на тужителите да се

утврди дека тужениот Република Македонија- Министерство за внатрешни работи го повредил правото на тужителите на еднаков третман како и да го задолжи тужениот да им исплати на тужителите на име надомест на штета за повреда на личните права на секој тужител поединечен износ од по 50.000,00 денари или вкупен износ од 200.000,00 денари со законска казнена камата во висина на референтната стапка на НБ на РМ што за секое полугодие важела на последниот ден од полугодието што му претходело на тековното полугодие зголемена за осум процентни поени сметано од денот на поднесувањето на тужбата 04.03.2016 година до исплатата, а се во рок од 15 дена по приемот на пресудата, под страв на присилно извршување. Одлучено е секоја странка сама да ги сноси трошоците сторени во текот на постапката.

Образложението на првостепениот суд во однос на сите тужители, односно фактичката состојба утврдена од доказите изведени во текот на постапката упатува на тоа дека со постапувањето на тужениот преку своите овластени службени лица не било повредено правото на слободно движење, односно не е повредено правото на тужителите да ја напуштат територијата на РМ. Имено, со решение од Министерството за внатрешни работи, Оддел за граѓански работи, Сектор за управно правни работи. Одделение за управни работи Скопје не само на тужителите туку и на други лица им било забрането употреба на лична карта за преминување на државната граница, кое што произлегувало од содржината на телеграмата бр.169 од 08.11/2011 година, што значи дека забраната за излез на тужителите не била изречена како резултат на дискриминација како припадници на ромската етничка заедница.

Оттука, првостепениот суд утврдил дека во конкретниот случај не станува збор за дискриминација на тужителите по национална основа или по која било друга основа и повреда на правото на еднаквост и правото на слобода на движење во и вон територијата на Република Македонија и не станува збор за дискриминаторско однесување бидејќи ваквата забрана се однесувала и кон други лица што не биле припадници на ромската етничка заедница.

Од сите изведени докази во текот на постапката Судот утврдил дека нема повреда на членовите 5, 6, 8 и 15 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, како ниту повреда

на член 15 од Законот за гранична контрола и член 189 од Законот за облигационите односи.

Незадоволни од Пресудата на Основниот суд Скопје II Скопје, подносителите на барањето, преку полномошникот адвокатот Кети Јандријеска Јованова, поднеле жалба до Апелациониот суд Скопје против првостепената пресуда. Апелациониот суд Скопје на 07.11.2018 година донел пресуда Гж бр.4667/18 со која жалбата на тужителите ја одбил како неоснована, а пресудата на Основниот суд Скопје II Скопје П4 бр.1051/17 од 14.06.2018 година, во целост ја потврдил.

Апелациониот суд утврдил дека првостепениот суд правилно одлучил дека тужениот не се однесувал дискриминаторски кон тужителите затоа што се Роми, ниту пак поради тоа им било попречувано правото на слободно движење и преминување на државната граница само со лична карта, бидејќи на истите им биле одземени патните исправи откако биле депортирани, такво постапување тужениот имал и кон други лица кои не биле од ромска етничка припадност, со што не биле повредени одредбите од Законот за спречување и заштита од дискриминација и од Законот за гранична контрола.

Полномошникот на подносителите, адвокат Кети Јандријеска Јованова ја примила пресудата на Апелациониот суд на 26.11.2018 година.

Преку истиот полномошник, барањето за заштита на слободите и правата до Уставниот суд е поднесено на 03.01.2019 година, во рамките на рокот од 2 месеци предвиден во членот 51 од Деловникот на Уставниот суд.

5. Според член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според членот 9 од Уставот, граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно член 27 став 2 од Уставот секој граѓанин има право да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката. Според ставот 3 од овој член, остварувањето на

овие права може да се ограничи со закон, единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.

Според член 50 став 1 од Уставот секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, пред судовите и пред Уставниот суд на Република Северна Македонија, во постапка заснована на начелата на приоритет и итност.

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата, според ставот 4 на овој член, не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Со член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 112 став 3 од Уставот, одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни.

Согласно членот 51 од Деловникот, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеца од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Во членот 52 од Деловникот е предвидено дека во барањето од членот 51, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита на слободите и правата, актите или дејствијата со кои тие се повредени, фактите и доказите врз кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучување на Уставниот суд.

Наводите во барањето дека во конкретниот случај не било постапено согласно овластувањата при вршењето на граничната контрола, со недозволување на премин на државната граница на барателите, според наше мислење, не се докази за дискриминаторски дејствија, имајќи во вид дека граничните премини се места определени од надлежен орган на државната власт за преминување на државната граница, што претпоставува претходно исполнување на одредени услови за премин на границата, уредени со закон, а во конкретниот случај, од приложените одговори по наводите од барањето, доставени од Министерството за внатрешни работи, како и исказите на претставниците на Министерството за внатрешни работи дадени на одржаната јавна расправа, не произлегува дека условите за премин на границата биле исполнети од страна на барателите, односно не произлегува дека барателите ги оправдале и поткрепиле причините за целното патување и излез од државата само со лична карта.

Со членот 2 од Законот за гранична контрола (“Службен весник на Република Македонија” број 171/2010), е определено дека граничната контрола која што ги опфаќа работите што се однесуваат на гранични проверки и на граничен надзор, како и анализа на опасностите по националната безбедност и анализа на заканите кои можат да влијаат на безбедноста на границата, се врши со цел за: спречување и откривање на кривични дела и прекршоци и откривање и фаќање на нивните сторители, спречување и откривање на илегалната миграција и трговија со луѓе, заштита на животот, здравјето на луѓето, личната сигурност, имотот, животната средина и природата и спречување и откривање на други опасности по јавниот ред, правниот поредок, националната безбедност и меѓународните односи.

Согласно членот 4 од Законот за гранична контрола, овој закон се применува на сите лица кои ја преминуваат државната граница на Република Северна Македонија, без притоа да ги загрозат правата на бегалците и лицата кои бараат меѓународна заштита, особено во однос на невраќањето.

Според членот 7 од наведениот закон, при вршењето на граничната контрола полициските службеници работат согласно со овластувањата утврдени со овој и друг закон. Овластувањата од ставот 1 на овој член полициските службеници можат да ги применат на целата територија на Република Македонија.

Согласно со членот 8 од Законот за гранична контрола, при извршувањето на граничната контрола полициските службеници се должни целосно да го почитуваат човековото достоинство. Сите овластувања што ги преземаат полициските службеници во текот на извршувањето на граничната контрола треба да бидат сразмерни со целта заради која се преземаат. Во текот на вршењето на граничната контрола полициските службеници не смеат да прават дискриминација по однос на полот, расната или етничката припадност, бојата на кожата, возраста, националната припадност, социјалното потекло, верското уверување, неспособноста или сексуалната определба, имотната и општествената положба.

Според членот 15 од Законот за гранична контрола, минимални гранични проверки се спроведуваат над сите лица кои ја преминуваат државната граница со цел да се провери и утврди нивниот идентитет врз основа на дадениот патен документ или друг документ пропишан за преминување на државната граница (став 1). Минималните гранични проверки од ставот 1 на овој член се состојат од брза и едноставна проверка со помош на соодветни технички уреди и со проверка во соодветните евиденции и електронски бази на податоци исклучиво за да се провери дали патниот документ, односно другиот документ пропишан за преминување на државната граница е украден, злоупотребен, изгубен или е неважечки, да се провери неговата валидност, како и да се провери присуството на знаци кои укажуваат на злоупотреба, фалсификување или преправање на документот (став 2).

Минималните гранични проверки од ставот 2 на овој член се применуваат за државјаните на Република Македонија, како и за лицата кои го уживаат правото на Заедницата за слободно движење (став 3). При спроведување на минималните гранични проверки на лицата државјани на Република Македонија, како и над лицата кои го уживаат правото на Заедницата за слободно движење, полицискиот службеник може врз не систематска основа да провери во соодветните евиденции и електронски бази на податоци дали тие лица претставуваат закана за националната



безбедност, јавната политика, меѓународните односи или закана по јавното здравје (став 4).

Во оваа насока Министерството за внатрешни работи, даде одговор по однос наводите во барањето, во кој се наведени причините поради кои подносителите не можеле да ја напуштат територијата на Република Северна Македонија, а тоа бил фактот што при вршењето на подетални гранични проверки кои се темелеле на направени анализи на ризик и профилирање на патници, констатирано било дека на истите им биле одземени патните исправи како последица на нивно враќање, односно депортирање од држави членки на Европската унија. Според статистичките падатоци во тековната година вкупно биле депортирани 139 лица од различни етникуми и националности

Согласно со член 5 став 1 од Шенгенскиот граничен кодекс Регулатива (ЕЦ)бр.562/2006, усвоена од Европскиот парламент и Советот на Европа на 15.03.2006 година, влезена во сила на 15.10.2006 година), покрај останатите услови за влез кои треба да ги исполнуваат лицата, утврден е и условот истите да ги образложат причините и условите за планираниот престој, да имаат доволно средства за издржување и тоа како за планираниот престој така и за враќање во државата од каде доаѓа или за патување во трета држава во која сигурно ќе биде прифатено или каде што ќе може законски да се стекне со тие средства, а во оваа насока основна заложба на Република Северна Македонија е изградба на систем на гранична контрола кој ќе биде компатибилен на стандардите на Шенгенскиот правен поредок во кој се вградени највисоките демократски придобивки на европските земји.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека овие податоци доволно говорат за тоа дека не може да се прифати тврдењето во барањето дека националната припадност на подносителите на барањето била критериум за нејзино издвојување од останатите лица кои патувале преку граничниот премин Табановце, односно не може да се прифати тврдењето дека полицискиот службеник во вршењето на службените задачи и овластувања, при преземањето на дејствието се раководел исклучиво од националната припадност и бојата на кожата на која припаѓале подносителите на барањето.

Тргувајќи од погоре наведеното, според Судот, може да се констатира, дека овластувањата на граничната полиција согласно

Законот за гранична полиција, изразени преку дејствија на полициските службеници надлежни за вршење на гранична контрола, кои барателите со иницијативата ги посочуваат како дејствие на службеник на Министерството за внатрешни работи со кое и била извршена дискриминација по основите наведени во барањето, всушност се дејствија на постапување на надлежно службено лице согласно со закон, од чиј исход тие не се задоволни.

Со оглед на тоа дека пред Судот не се презентираа докази дека токму дејствијата кои ги презело службеното лице на граничната полиција на ден 14.07.2014 година, кои резултирале со неможност подносителите да ја преминат границата и да ја напуштат територијата на Република Македонија на граничниот премин Табановце, само со лична карта без да приложат и потребна патна исправа, сметаме дека во конкретниов случај, забраната за премин на државната граница на подносителите на барањето, не може да се смета за случај на дискриминација по основ на расна и национална припадност.

Согласно член 1 од Законот за личната карта личната карта е јавна исправа со која се докажува идентитетот, државјанството на Република Македонија, живеалиштето и адресата на граѓанинот на Република Македонија. Личната карта може да се употребува и за преминување на државната граница, во случаи и под услови утврдени со меѓународен договор ратификуван согласно со Уставот на Република Македонија. Граѓанинот може да има само една лична карта.

Согласно член 7-а од Законот за личната карта, Министерството за внатрешни работи на барање на надлежниот суд, кој под услови и начин утврдени со Законот за патните исправи на државјаните на Република Македонија може да бара одбивање на барањето за издавање на пасош, односно одземање на пасошот, со решение ќе забрани употреба на личната карта за преминување на државната граница (став 1). Против решението од ставот 1 на овој член жалба може да се поднесе до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен (став 2). Жалбата од ставот 2 на овој член не го одлага извршувањето на решението (став 3).

Согласно член 37 од Законот за патните исправи, поднесеното барање за издавање пасош или виза, ќе се одбие и нема да се издаде пасош или виза ако:

„1) против лицето кое бара издавање на пасош или виза е поведена кривична постапка - на барање од надлежниот суд,

2) лицето кое бара издавање на пасош или виза е осудено на безусловна казна затвор - додека не ја издржи казната,

3) тоа го побара Центарот за социјална работа во врска со вршењето надзор над родителското право и работите со старателството, согласно со Законот за семејството,

4) е поднесено барање за поведување на прекршочна постапка согласно со членовите 44 и 45 од овој закон,

5) на лицето му престанало државјанството на Република Македонија или лицето не е државјанин на Република Македонија,

6) ако лицето е присилно вратено или протерано од друга држава поради постапување спротивно на прописите за влез и престој во таа држава - укината е точката 6 со Одлука на Уставниот суд на Република Македонија објавена во “Службен весник на Република Македонија” бр.106/2014 од 14 јули 2014 година,

7) ако не се исполнети условите предвидени во членовите 11 и 12 на овој закон.

Ако некоја од причините од ставот 1 на овој член настапила по издавањето на пасошот или визата, пасошот ќе се одземе, а визата ќе се поништи.

Според член 38 од истиот закон, за сите факти кои за последица имаат престанување на причините за одбивање на барањето за издавање на пасош или виза, надлежниот суд или орган, должен е веднаш да го извести Министерството за внатрешни работи.

Ќе се смета дека се престанати причините за одбивање на барањето за издавање на пасош или виза од член 37 став 1 точка 1 на овој закон, ако надлежниот суд или орган не го обнови барањето по истекот на една година од денот на поднесувањето на барањето за одбивање на барањето за издавање на пасош или виза.

Ќе се смета дека се престанати причините за одбивање на барањето за издавање на пасош или виза од член 37 став 1 точка 4 на овој закон по истекот на рокот од шест месеци од денот на поднесување на барањето за поведување на прекршочната постапка.

Ќе се смета дека се престанати причините за одбивање на барањето за издавање на пасош или виза од член 37 став 1 точка 6 од овој закон по истекот на една година од денот на донесува-

њето на решението од членот 39 од овој закон(овој став 4 е укинат со погоре наведената одлука на Уставниот суд).

Според Судот, а тргнувајќи од наводите изнесени во поднесот барање, во овој случај не може да стане збор за повреда на одредбите од Уставот предвидени во член 110 алинеја 3, што се однесува на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на националното потекло, од причина, за таква повреда, во постапка пред редовен суд, може да стане збор само ако подносителот на барањето пред Уставниот суд докаже дека за иста фактичка и правна состојба, од страна на редовниот суд, на друго лице му била дадена заштита на слободите и правата, за разлика од подносителите на барањето, и тоа исклучиво поради постоење на некој од дискриминаторските основи, или во овој случај поради неромската национална припадност. Тоа овде не е случај.

Имено, во членот 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација (“Службен весник на Република Македонија” бр.50/2010, 44/2014 и 150/2015), којшто бил во правна сила во време на донесување на правосилната пресуда, се предвидува дека со овој закон се обезбедува спречување и заштита од дискриминација во остварувањето на правата загарантирани со Уставот на Република Македонија, закон и ратификувани меѓународни договори.

Според член 14 од Конвенцијата, уживањето на правата и слободите, признати со оваа конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло раѓање или кој и да е друг статус.

Република Македонија наведените права во Конвенцијата ги уреди во националното законодавство изразено преку Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Според член 1 став 1 од истиот закон, со овој закон се обезбедува спречување и заштита од дискриминација во остварувањето на правата загарантирани со Уставот на Република Северна Македонија и закон и ратификувани меѓународни договори.

Во членот 3 од Законот се наведува дека се забранува секоја директна или индиректна дискриминација повикување и поттикнување на дискриминација и помагање во дискриминатор-

ско постапување врз основа на пол, раса, боја на кожа, род, припадност на маргинализирана група, етничка припадност, јазик, државјанство, социјално потекло, религија или верско уверување, други видови уверувања, образование, политичка припадност, личен или општествен статус, ментална и телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба или која било друга основа е предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор.

Согласно член 5 точка 4 од Законот, дискриминаторско однесување и постапување е секое активно или пасивно однесување на секое лице од страна на јавните власти, како и од страна на правни и физички лица од приватниот и јавниот сектор во јавниот живот, кое создава основа за привилегирање или депривилегирање на некое лице на неоправдан начин, или кое го изложува на неправеден и деградирачки однос во споредба со други лица во слична ситуација базирана на која било од дискриминаторските основи.

Од доказите изведени во текот на постапката, од анализата на наведените законски одредби, како и од исказите на сослушаните присутни апликанти, неспорно утврдивме дека минимални гранични проверки претставуваат проверки на идентитетот, на валидноста на патниот документ, како и други видови на документи со кои државјаните на Република Северна Македонија, согласно билатералните договори можат да ја преминуваат државната граница. Според Законот за гранична контрола контролите се применуваат со еднаков обем и при влез и при излез од територијата на Република Северна Македонија. Државата како што е должна да се грижи за своите лица кои се во странство, така е должна да се грижи и за својот углед во странство.

Согласно законските процедури надлежниот орган кој донесува решение за одземање на патна исправа истото го става во системот за контрола на патници и возила со одредена забелешка. Забраната за напуштање на територијата на државата со одземањето на патниот документ подразбира и забрана за користење и на други документи предвидени за преминување на државната граница. Ваквите правила исклучиво се применуваат, односно се однесуваат само на депортирани лица кои со документи од странска држава биле присилно донесени на територијата на Република Северна Македонија. Имено, во случајов станува збор за лица кои најчесто чинеле, односно сторувале

одреден број на кривични дела или други девијантни однесувања согласно Законот на таа држава и затоа истата се одлучила на присилна депортација.

Дискриминаторското постапување спрема припадниците на ромската заедница кое што всушност би го декларирал институтот дискриминација со сите нејзини заштитни карактеристики и доведување на подносителите на барањето во неповолна состојба, нееднаква состојба, односно различен третман од сите депортирани лица, каде како компаратор во конкретната ситуација се оние кои имале ист статус, е прашањето дали со тоа биле понеповолно и различно третирани, односно дали некое од нивните граѓански права било ограничено, за разлика од случајот со апликантите.

Од утврдената правна и фактичка состојба, која е погоре наведена, Судот оцени дека во конкретниот случај не постои дискриминација во остварувањето на правата загарантирани со Уставот на Република Македонија, јасен и ратификуван меѓународен договор, односно не е сторена дискриминација по основ на национална припадност на барателите во остварувањето на правото на слобода на движење, со што се повредувале нивните права од аспект на член 110 алинеја 3 од Уставот кој ги штити слободите и правата на граѓаните, а кои децидно се наведени во истиот.

Тргувајќи од уставно и меѓународно загарантираното право, забраната за дискриминација по основ на национална припадност, која е предвидена во член 110 алинеја 3 од Уставот, според Судот, во конкретниот случај не може да стане збор за забрана на дискриминација по основ на национална припадност од причина што преземените дејствија од страна на граничната контрола не претставуваат дејствија кои би значеле повреда на слободите и правата, како и забрана на дискриминација по основ на национална припадност предвидени во член 110 алинеја 3 од Уставот, за што е надлежен Уставниот суд. Имено, од доказниот материјал обезбеден во текот на претходната постапка, а и во фаза на одржување на јавната расправа според Судот, јасно и недвосмислено произлегува дека забрана за преминување на границата со лична карта освен на подносителите на барањето била пропишана и за други лица кои биле депортирани од земјите на Европската Унија, а кои се припадници на друга националност. Што значи дека основ за забрана за преминување на граничниот премин Табановце од страна на барателите не е дискриминација по основ на националната припадност, како што тврдат барателите, туку фак-

тот што истите имале статус на депортирани лица со одземена патна исправа и во кој случај се применуваат и се во правна сила погоре цитираните одредби од Законот за личната карта, Законот за патните исправи, како и Законот за гранична контрола.

Имено, во текот на постапката не се утврди дека има различно постапување против други лица, односно дејствијата биле преземани против сите лица кои имале статус на депортирани, а не само против подносителите на барањето. Поточно без никаква селективност по национална припадност на сите лица со статус на протерани, односно депортирани им се носат решенија за забрана за напуштање на државата, што значи без оглед на нивната етничка, социоекономска, полова, расна или друга припадност. Таа забрана за патување се однесува за патувања во странство без разлика каков документ за патување поседува лицето, меѓу кои е и лична карта. Ова значи дека лицето кое има забрана согласно членот 37 од Законот за патни исправи нема право и не може да му биде дозволен излез од државата бидејќи има забрана. Оттука, Уставниот суд постапувајќи во смисла на одредбите од член 110 алинеја 3 од Уставот и член 51 од Деловникот на Уставниот суд, задржувајќи се на своите децидно наведени надлежности во цитираните одредби не може да прифати постоење на дискриминација по основ на национална припадност на што се укажува во барањето.

Со барањето за заштита на слободите и правата како наводи за причините поради кои се бара заштита е околноста дека подносителите на барањето за заштита на слободите и правата сметаат дека правосилната пресуда на Основниот суд била заснована на погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и погрешно било применето материјалното право, кога не го имале во вид фактот дека без барање на надлежен суд, спротивно на член 7-а став 1 од Законот за личната карта, биле донесени означените решенија за забрана за употреба на личната карта за преминување на државната граница, на што тие ги засноваат своите наводи во жалбената постапка пред второстепениот суд, кои не биле прифатени, односно биле одбиени како неосновани, а кои наводи и сега се истакнуваат во барањето пред Уставниот суд за заштита на слободите и правата, од што произлегува дека предмет на барањето е овој суд да се впушти во преиспитување на одлуките на судовите во поглед на фактичката состојба и примената на материјалното право.

Според Судот, уставниот инструмент - барање за заштита на слободите и правата не може да се користи за таа цел бидејќи не претставува ниту редовно, ниту вонредно правно средство, туку истото има согласно уставните определби сосема поинаква цел - заштита на слободи и права од супсидијарен карактер, што се согледува од функционалното разграничување помеѓу надлежностите на Уставниот суд и другите судови. Оттука, Уставниот суд може да ги оценува донесените акти и пресуди, кои и во конкретниов случај се предмет на оценување, само од аспект на можна повреда на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот, но не и да навлегува во оцена на правилна примена на материјалното право од страна на редовните судови.

Во конкретнава правна ситуација од прибавениот доказен материјал, како и од исказите на претставниците на Министерството за внатрешни работи дадени на одржаната јавна расправа, Судот со сигурност констатира дека донесените решенија од страна на Министерството за внатрешни работи се засноваат исклучиво на испратена телеграма, а не и по барање на надлежен суд, како што бара законската одредба, но во оваа постапка по поднесено барање во смисла на член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд е ограничен во постапувањето и не може да има улога на инстанционо повисок суд и да врши ревизија на фактичката состојба и примената на материјалното право на правосилната пресуда на Основниот суд која е посочена како акт со кој се сторени повредите од наведениот член од Уставот. Тоа значи дека Уставниот суд не ја преиспитува фактичката состојба и примената на законите од страна на редовните судови, туку само утврдува дали со правосилниот поединечен акт е или не е сторена повреда на член 110 алинеја 3 од Уставот.

Понатаму, од изнесената фактичка и правна состојба во барањето за заштита на слободите и правата неспорно произлегува дека судовите, чиј поединечен правосилен акт е предмет на оценување, не се органите кои што ја довеле во прашање слободата на движењето гарантирана во членот 27 од Уставот на Република Северна Македонија, односно изворната одлука за попречување на слободата на движењето не е донесена од редовните судови, од каде истите не можат да бидат посочени како сторители на повреда на ова право. Граничната полиција при Министерството за внатрешни работи-Скопје, според овластувањата, е органот кој што не им дозволил на барателите напуштање на територијата на Република Северна Македонија при напра-



вената гранична контрола на критичниот датум, но овој орган во постапката пред Уставниот суд не е посочен како можен сторител на повредата.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека овие податоци доволно говорат за тоа дека не може да се прифати тврдењето во барањето дека националната припадност на подносителите на барањето била критериум за нивно попречување за преминување преку граничниот премин Табановце, односно не може да се прифати тврдењето дека полицискиот службеник во вршењето на службените задачи и овластувања, при преземањето на дејствието се раководел исклучиво од националната припадност и бојата на кожата на која припаѓале подносителите на барањето.

Имено, од исказите на претставниците на Министерството за внатрешни работи дадени на јавната расправа се утврди дека органот постапувал во смисла на одредбите на Законот за гранична контрола и Законот за патните исправи, од причина што и други депортирани лица имаат забрана за користење на лична карта за премин преку државната граница, без оглед на нивната етничка припадност, што значи за сите националности. Клучен елемент во конкретниот случај е фактот на депортација, а не националната, етничката припадност. Ваква забрана за преминување на државната граница важела и за други депортирани лица на кои им била дадена забрана за користење на патната исправа. Оттука, јасно произлегува дека и на други лица кои биле принудно вратени, депортирани, им биле одземени патните исправи, без оглед на националната припадност, што значи дека и други лица кои имале статус на депортирани, имале еднаков третман и кон нив се постапувало согласно одредбите на Законот за патните исправи. Истовремено, и за други депортирани лица надлежниот орган донесува Решение за забрана за користење на патната исправа согласно членот 37 од Законот за патните исправи, и при негово донесување не е допуштена никаква селективност по ниту еден основ. Ова, е со цел државата да преземе мерки на претпазливост за сите лица кои имаат статус на депортираност, односно протерување од друга држава, а заради заштита на безбедноста во целина. Вакви дејствија биле преземени и против други протерани лица, а не само против барателите, поради што не може да се прифати тврдењето на барателите дека во случајов има дискриминаторско однесување.

Министерството за внатрешни работи како државен орган има должност и обврска да презема мерки за оние лица кои биле протерани, депортирани, со цел заштита на националната безбедност, јавната политика, како и меѓународните односи. Оттука, според Судот, забраната за преминување на државната граница, односно нејзино напуштање, е во согласност со наведените законски одредби.

Тргнувајќи од погоре наведеното, може да се констатира, дека овластувањата на граничната полиција согласно Законот за гранична полиција, изразени преку дејствија на полициските службеници надлежни за вршење на гранична контрола, кои барателите со иницијативата ги посочуваат како дејствие на службеник на Министерството за внатрешни работи со кое и била извршена дискриминација по основите наведени во барањето, всушност се дејствија на постапување на надлежно службено лице согласно со закон, од чиј исход тие не се задоволни.

Со оглед на тоа дека пред Судот не се презентираа докази дека токму дејствијата кои што ги презело службеното лице на граничната полиција на критичниот ден, кои резултирале со неможност подносителите да ја преминат границата и да ја напуштат територијата на Република Македонија на граничниот премин Табановце, само со лична карта без да приложат и потребна патна исправа, Судот оцени дека во конкретниов случај, забраната за премин на државната граница на подносителите на барањето, не може да се смета за случај на дискриминација по основ на расна и национална припадност.

Останатите наводи во барањето одат во насока на поставување на овој суд во позиција на инстанционо повисок суд по однос на одлуките донесени од страна на Основниот суд Скопје 2 Скопје и Апелациониот суд Скопје. Ова од причина што Уставниот суд на Република Македонија, согласно членот 110 од Уставот нема надлежност да постапува од аспект на сторени суштествени повреди на одредбите на парничната постапка, погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјалното право, посебно на членот 7-а од Законот за личната карта кое доведува и до повреда на членот 27 од Уставот. Имено, во барањето подносителите наведуваат дека судовите во редовна постапка погрешно и нецелосно ја утврдиле фактичката состојба, па како последица на тоа погрешно го примениле материјалното право, односно сториле повреда на одредбите од Законот за

спречување и заштита од дискриминација и Законот за личната карта.

Меѓутоа, според Судот, етничката припадност, на која се укажува во барањето, се разгледува како дел од расната дискриминација и истата се смета за заштитна основа за дискриминација.

Изразот дискриминација означува изложување на одредено лице на нееднаков, различен или понеповолен третман или положба во споредба со други лица кои се наоѓаат во иста ситуација, односно неоправдано правно или фактичко, непосредно или посредно правење на разлика или нееднакво постапување односно пропуштање (исклучување, ограничување или давање првенство) во однос на лица или групи на лица, кое се заснова на некоја нивна карактеристика (дискриминаторска основа).

Суштествено кај случаите на дискриминација е лицето кое тврди дека му е повредено правото на еднакво постапување со дискриминација, треба да ги изнесе сите факти и докази во поткрепа на своето тврдење односно да докаже дека со дејствието што го оспорува тој бил дискриминиран по една или повеќе дискриминаторски основи, односно треба да покаже релевантни факти и докази дека бил изложен на нееднаков третман или недоволен третман во споредба со друго лице во иста ситуација, за да се активира механизмот за заштита од дискриминација.

Од тука произлегува дека за да постои дискриминација, вклучително и индиректна дискриминација, првенствено мора да се утврди постоењето на различен, неповолен третман на едно лице или група на лица во однос на друго лице односно друга група на лица и дека таквиот неповолен третман е поради заштитената карактеристика на лицето, што во конкретниот случај не се докажа.

Имено, во барањето за заштита на слободите и правата подносителите немаат поднесено каков и да било доказ во наведена смисла. Бидејќи со барањето не се презентирани докази во поткрепа на тврдењето за нееднакво постапување во еднакви случаи, односно дека барателите биле во иста правна и фактичка положба со друго лице или лица, но дека тие биле понеповолно третирани во однос на тие лица поради нивното ромско етничко потекло, и дека на тој начин биле оневозможени во остварувањето на истите слободи и права, сметаме дека во конкретниот

случај не може да се прифати дека е сторена дискриминација по основ на национална припадност во смисла на член 110 алинеја 3 од Уставот.

За да се покрене прашањето за заштита на слободи и права, како претпоставка нужно е потребно да се приложат релевантни докази за сторена повреда, бидејќи се штитат само повредени права, но, не декларативно искажани повреди, туку поткрепени со соодветни докази за таа цел, од кои објективно ќе произлегува вмешување на јавните власти во слободите и правата на граѓаните преку ограничување на истите

Видно од погоре изнесеното, а и практика на Европскиот суд за човекови права, се забележува дека за мериторно впуштање по барање за заштита на одредено право, за кое се смета дека е спречено или ограничено, потребно е тоа ограничување или спречување да произлегува од актот на јавната власт, за што потребно е да се приложат релевантни факти и докази, поточно да се покаже *prima facie* (релевантни факти) за да понатаму се пристапи кон мериторно впуштање по прашањето за бараната заштита, а во конкретниот случај со барањето тие отсутнуваат.

Мериторното постапување подразбира неспорно покажување на доволно докази за вмешување на јавните власти во правото, по што товарот на докажувањето преминува на другата страна (јавната власт), која што наметнала ограничување на некое право, а која ќе треба да ги објасни и оправда основите за таквото постапување. Поконкретно, при мериторното одлучување, и кај уважувањето, а и кај одбивањето на барањето, несомнено мора да постои докажана повреда на слобода или право, при што Судот со одлука одлучува дали ќе ја даде бараната заштита, или пак, ќе одбие да ја даде бараната заштита. Што значи и кај уважувањето на барањето и кај одбивањето на барањето, доказот за сторена повреда на слобода или право, со вмешување на јавната власт преку одредени наметнати ограничувања во слободите и правата, е клучен предуслов за мериторно одлучување, а кој треба да го обезбеди лицето кое бара заштита со покажување на *prima facie* (релевантни факти).

Следствено на обезбедени релевантни факти и докази за сторена повреда на слобода или право, улогата на Уставниот суд, преку тестот на проценка (применуван од страна на Европскиот суд за човекови права) е да цени дали тоа вмешување во правото, има основа во закон (дали било пропишано со закон), дали

вмешувањето следело некаква легитимна цел, дали било пропорционално на легитимната цел што се следи, односно целта која сакала да се постигне, дали било неопходни во едно демократско општество, односно дали вмешувањето одговарало на „неодложна општествена потреба“.

По овие проценки, Судот, во секој конкретен случај, одлучува дали вмешувањето на јавните власти се темели на разумна и оправдана основа (ако е случај, го одбива барањето и не ја дава заштитата) или пак вмешувањето се темели на неразумна и неоправдана основа (ако е случај, го уважува барањето и ја дава заштитата).

Имајќи предвид дека посочениот поединечен правосилен акт со барањето, не претставува акт во смисла на ограничување, оневозможување или каква било забрана за дискриминација по основ на национална припадност, туку станува збор за донесена правосилна судска одлука со која е одбиено тужбеното барање на тужителите за надомест на штета по основ на дискриминација, истото укажува дека посочените акти не се акти со кои се одлучувало за заштита од забраната на дискриминација по основ на национална припадност.

Исто така од погоре изнесеното, треба да се има во вид дека заштитата се дава, заради сторена повреда на релација орган на јавните власти спрема субјектот-жртва на повреденото право.

Со оглед на тоа дека пред Судот не се презентираа докази дека токму дејствијата кои што ги презело службеното лице на граничната полиција на критичниот ден, кои резултирале со неможност подносителите да ја преминат границата и да ја напуштат територијата на Република Македонија на граничниот премин Табановце, само со лична карта без да приложат и потребна патна исправа, Судот оцени дека во конкретниов случај, забраната за премин на државната граница на подносителите на барањето, не може да се смета за случај на дискриминација по основ на расна и национална припадност во смисла на основите од член 110 алинеја 3 од Уставот.

Имено, во конкретниов случај за прашањето поставено со барањето подносителите веќе го искористиле ефикасното правно средство - тужба пред надлежниот суд кој што во постапка заснована на начелата на приоритет и итност за заштита од дискрими-

нација, и по изведување на контрадикторна доказна постапка утврдил фактичка состојба, и врз основа на која по слободно судиско уверување го применил материјалното право и ја донел правосилната пресуда, која што во конкретниов предмет е акт со кој наводно е сторена дискриминацијата, и постапувајќи по истата Судот го одбил тужбеното барање во целост.

6. Врз основа на изнесеното Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот, со мнозинство гласови, ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.2/2019 од 04.03.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и („Службен весник на Република Северна Македонија“ 202/2019), по моето гласање против Решението У.бр.02/2019 од 4 март 2020 година, а со кое се отфрли барањето на Ајтен Бекир, Суват Бекир, Салим Сенат и Салим Севдије, сите од Скопје, поднесено преку полномошникот Кети Јандријеска Јованова, адвокат од Скопје, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија коишто се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните врз основа на националното потекло коешто ја подразбира и етничката припадност, го издвојувам и писмено го образложувам следното:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Со наведеното Решение, Уставниот суд со мнозинство гласови го отфрли барањето за заштита на слободите и правата коишто се однесуваат на забрана на дискриминација по основ на расна и национална припадност.

Судот во својата одлука констатира: “Тргувајќи од погоре наведеното, може да се констатира, дека овластувањата на граничната полиција согласно Законот за гранична полиција, изразени преку дејствија на полициските службеници надлежни за вршење на гранична контрола, кои барателите со иницијативата ги

посочуваат како дејствие на службеник на Министерството за внатрешни работи со кое и била извршена дискриминација по основите наведени во барањето, всушност се дејствија на постапување на надлежно службено лице согласно со закон, од чиј исход тие не се задоволни.

Со оглед на тоа дека пред Судот не се презентираа докази дека токму дејствијата коишто ги презело службеното лице на граничната полиција на критичниот ден, кои резултирале со неможност подносителите да ја преминат границата и да ја напуштат територијата на Република Македонија на граничниот премин Табановце, само со лична карта без да приложат и потребна патна исправа, Судот оцени дека во конкретниов случај, забраната за премин на државната граница на подносителите на барањето, не може да се смета за случај на дискриминација по основ на раса и национална припадност во смисла на основите од член 110 алинеја 3 од Уставот.

Имено, во конкретниов случај за прашањето поставено со барањето подносителите веќе го искористиле ефикасното правно средство - тужба пред надлежниот суд којшто во постапка заснована на начелата на приоритет и итност за заштита од дискриминација, и по изведување на контрадикторна доказна постапка утврдил фактичка состојба, и врз основа на која по слободно судиско уверување го применил материјалното право и ја донел правосилната пресуда, којашто во конкретниов предмет е акт со кој наводно е сторена дискриминацијата, и постапувајќи по истата Судот го одбил тужбеното барање во целост..“

Воопшто не се согласувам со мнозинството судии кое во конкретниот случај не утврди повреда на член 9, член 27 став 2 и членот 54 од Уставот и членот 14 од Конвенцијата, во врска со членот 2 од Протоколот бр.1.

За Судот не е спорно дека согласно член 27 од Уставот, на секој граѓанин на Република Македонија му се гарантира правото на слободно движење и избор на местото на своето живеалиште на територија на Република Северна Македонија, како и правото да ја напушти територијата на Република Северна Македонија и да се врати во неа. Остварувањето на ова право може да се ограничи со закон единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.

Правото на слобода на движење и напуштање на матичната држава е регулирано со повеќе меѓународни документи за заштита на човековите слободи и права како што се Универзалната декларација за човековите права, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Конвенцијата на ООН за елиминирање на расна дискриминација во сите нејзини форми.

Имајќи го во предвид претходно наведеното, не се согласувам со констатациите во Одлуката дека во барањето не се презентирани факти и докази за тоа дека барателите биле различно третирани во однос на другите граѓани, односно факти и докази дека на барателите им биле намалени можностите во остварувањето на слободите и правата поради нивната расна и национална припадност.

Моето мислење дека Судот требаше да утврди дека е направена повреда по основ на расна и национална припадност уште повеќе е зацврстена во аргументите на Одлуката на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.189/2012 од 25 јуни 2014 год. со која се укинати член 37 став 1 точка 6 и член 38 став 4 од Законот за патни исправи на граѓаните на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.67/1992, 20/2003, 46/2004, 19/2007, 84/2008, 51/2011 и 135/2011).

Сметам дека на подносителите на барањето со наведените акти во оспорената одлука на судот им било повредено правото на забрана и заштита од дискриминација врз основа на нивната национална припадност како Роми, а Министерството за внатрешни работи го повредило правото на тужителите на еднаков третман поради нивната етничка припадност на начин што им биле донесени решенија за забрана на користење на личните карти за премин на државната граница без да има барање од страна на судот за донесување на такви решенија.

Министерството за внатрешни работи без законски основ во неколку наврати во различни термини донело поединечни решенија за сите подносиители на барањето со кои на истите им се забранува употреба на личните карти за преминување на државната граница со образложение дека биле исполнети условите од чл.7-а од Законот за патните исправи според кој Министерството за внатрешни работи на барање на надлежен суд, којшто под услови и на начин утврдени со Законот за патните исправи на државјаните на Р.Македонија може да бара одбивање на барањето за издавање на пасош, односно одземање на пасошот, со



решение ќе забрани употреба на личната карта за преминување на државната граница. Меѓутоа, во конкретниов случај не постоело никакво барање од надлежен суд.

Уште повеќе што Основниот суд Скопје 2 со Пресуда П4-292/16 првин го усвоил тужбеното барање на тужителите/ барателите Ајтен Бекир, Суват Бекир, Салим Сенад и Салим Севдије, со која пресуда ги констатирал наведените повреди. Оваа пресуда била укината од страна на Апелационен суд Скопје и во повторената постапка без ниту еден нов доказ, Основниот суд без никакво дополнително образложение, целосно го одбил тужбеното барање врз основа на истите докази и анализи на кои претходно ја усвоил тужбата на тужителите односно сега барателите.

Мојот личен став е дека Основниот суд Скопје 2 и Апелационен суд Скопје со донесените пресуди сториле повреда на забраната за дискриминација и без никаква поткрепа од доказите изведени во постапката било утврдено дека со решенијата на Министерството за внатрешни работи, Оддел за граѓански работи, Сектор за управно-правни работи, Одделение за управни работи Скопје, не само на тужителите, туку и на други лица им се забранувало употреба на лична карта за преминување на државна граница, а особено и содржината наведена во телеграмата бр.169 од 08.11.2011 година.

Точен е фактот дека судовите утврдиле дека на ден 08.11.2011 год., МВР Бирото за јавна безбедност испратило телеграма бр.169 до сите регионални центри за гранични премини, до Одделението за управни работи Скопје и раководителите на отсеците за управни работи за постапување и на инспекторите по странците и реадмисија за запознавање. Во телеграмата било наведено дека било потребно полициските службеници во ПС и ПО за гранични проверки да преземат одредени активности и тоа: за лице за кое е добиено известување од страна на странски надлежен орган дека е присилно пратено или протерано од друга држава (депортирано лице) потребно е со тоа лице на самиот граничен премин да се врши разговор за причините поради кои е присилно вратено или протерано... Во истата телеграма било наведено дека согласно чл.32 ст.2 од Законот за патни исправи доколку лицето со себе поседува важечки пасош истиот се одзема со потврда за привремено одземени предмети..."

Но, од увидот врз телеграмата на МВР бр.169 од 08.11.2011 година никаде не било наведено дека треба да се донесе реше-

ние за забрана на употреба на личната карта за преминување на државната граница.

Сметам дека доказите коишто ги предложиле барателите и врз кои Судот ја темели одлуката на против докажуваат дека постои дискриминација затоа што во самиот доказ: Известување врска бр.13.2.-287/2 од 23.01.2017 год. од МВР до Оддел за судски постапки и имотно прашање на заштита од 31.01.2017 год., а примен во МВР на 02.02.2017 година стои дека за задолжувањето да достават барање од надлежен суд со кој се забранува употреба на личните карти на тужителите ве известуваме дека ... за истите не е добиено барање од надлежен суд.

Според моето мислење со донесувањето на пресудите Основниот суд Скопје 2 Скопје, Апелационен суд Скопје и Уставниот суд погрешно ги утврдиле фактите дека со постапувањето на МВР преку своите овластени службени лица не било повредено правото на слободно движење, односно не го повредиле правото на барателите да ја напуштат територијата на Република Македонија. Судовите погрешно утврдиле дека со решенија од Министерството за внатрешни работи, Оддел за граѓански работи, Сектор за управно-правни работи, Одделение за управни работи Скопје не само на барателите туку и на други лица им се забранувало употреба на лична карта за преминување на државната граница.

Судовите не ја утврдиле целосно фактичката состојба кога пропуштите да утврдат врз основа на што се донесени решенија за забрана за употреба на лична карта коишто МВР ги достави за лицата Рамиз Зеќири и Перко Георгиевски и дали се работи за ист основ како кај барателите и дали кај овие две лица постоело барање од надлежен суд со оглед на тоа што кај барателите немало такво барање и МВР без законска основа и самоволно ги донело спорните решенија за забрана на користење на лична карта за премин на државна граница.

Цврсто сум на стојалиште дека ниту тужените доставиле докази, ниту Судот утврдил дали решенијата за забрана за употреба на лична карта коишто тужениот ги достави за лицата Рамиз Зеќири и Перко Георгиевски се поради нивна депортација како азиланти или поради постоење на судска одлука или сторено некое друго кривично дело.

Од приложените докази и на јавната расправа се докажа дека донесувањето на Решение за забрана за користење на лични карти за премин преку државната граница било дел од пошироката политичка пракса на тужениот во тој период за да им се забрани на Ромите излез од Република Македонија.

Сметам дека, во конкретниов случај, постоел неповолен однос на барателите кои се Роми и сите други Роми кои се присилно вратени во Република Македонија, бидејќи лицата на кои спротивно на Законот и без наредба од суд им била наметната забрана за користење на личните карти за премин преку државната граница биле исклучиво од ромска националност и само за лицата од ромска националност не постоело барање од надлежен суд за донесување на таква мерка, услов што е предвиден во Законот. Од доказите се гледа дека МВР само на Ромите, а тука спаѓале и барателите, им изрекол мерка за забрана на користење на лични карти надвор од Законот, а судот погрешно утврдил дека таква мерка била донесена и за други лица во исти услови.

Исто така, сметам дека судовите погрешно го примениле член 38 став 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација. Тужениот со ниту еден доказ не докажал дека нема сторено дискриминација, односно дека не го повредил правото на еднаков пристап на тужителите, а согласно чл.38 ст.1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација: „Докажувањето дека немало дискриминација паѓа на товар на спротивната странка.“ Од друга страна, барателите докажаа дека поради нивната етничка припадност биле погодени со оваа незаконита забрана за користење на личната карта за премин на државната граница со што им било повредено правото на слободно движење и еднаков третман. Од друга страна, Првостепениот суд во Пресудата воопшто не се осврнува на овој член и постапката ја води согласно Законот за парнична постапка, а не согласно Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Според моето мислење, судовите, а посебно Уставниот суд во својата одлука погрешно го примениле и член 27 став 2 од Уставот на Република Македонија којшто го гарантира правото на секој граѓанин да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката, освен во таксативно наведените случаи во кои загарантираното право може да се ограничи со закон и тоа единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или

заштита на здравјето на луѓето (член 27 став 3 од Уставот). Со донесените решенија се повредува и членот 54 од Уставот којшто предвидува дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Сметам дека, судовите погрешно ги примениле и одредбите од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи од 1997 година („Службен весник на Република Македонија“ бр. 11/1997). Согласно членот 118 од Уставот на Република Македонија со чинот на ратификација, таа станала составен дел од правниот поредок на Република Македонија.

Членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи предвидувал дека: „Уживањето на правата и слободите, признати со оваа конвенција, ќе се обезбеди на сите без дискриминација, без оглед на пол, раса, боја на кожа, јазик, религија, политичко или друго уверување, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, сопственост, род или друг статус.“

Членот 2 став 2 од Протоколот бр. 4 од Конвенцијата го гарантира правото секој да ја напушти која било земја, вклучувајќи ја и својата. Во случајот на Стамосе против Бугарија (S1atose V. ВиЈдапа, жалба бр. 29713/05, пресуда од 27 Ноември 2012) која се однесува на забрана на бугарски државјанин да ја напушти територијата на Бугарија и одземање на пасошот во период од две години заради прекршување на законите за имиграција на Соединетите Американски Држави, Европскиот суд за човекови права утврдил повреда на член 2 Протокол бр.4 од Конвенцијата. Имено, Судот не бил убеден дека ограничувањето на слободата на движење била со цел заштита на имиграциони прописи на странска земја е легитимна цел.

Сметам дека погрешен е наводот на првостепениот суд дека во конкретниот случај не станува збор за дискриминација на барателите по национална основа или по која било друга основа и повреда на правото на еднаквост и правото на слобода на движење во и вон територијата на Република Македонија и не станува збор за дискриминаторско однесување бидејќи ваквата забрана се однесувала и кон други лица што не биле припадници на ромската етничка заедница.

Сметам дека во конкретниот случај има и повреда на членовите 5, 6, 8 и 15 од Законот за спречување и заштита од

дискриминација, како и повреда на членот 15 од Законот за гранична контрола и членот 189 од Законот за облигационите односи.

Од друга страна од анализите на наводите на одлуката на Уставниот суд не се дава одговор на следните спорни работи:

- Дали имало претходно барање на надлежниот суд за донесување на решение за забрана на употреба на личната карта за преминување на државната граница?

- Дали според МВР има законски основ, односно согласно со која одредба се донесени решенија за забрана за користење на лични карти за премин преку граница кога членот 27 од Уставот и член 2 став 2 од Протоколот бр.4 од Конвенцијата се јасни и прецизни?

- Дали по депортирањето на лицата по исти основи на сите им се одземаат патните исправи и им се донесени решенија за забрана за користење на лична карта за премин преку граница?

- Дали на сите депортирани лица од странство по истиот основ им се донесува решение за забрана на употреба на личната карта за преминување на државната граница?

- Дали се точни наводите дека органите имаат селективен пристап кон ромската популација во ваквите околности?

- Аналогијата и праксата што ја користи судот во предметот не дава одговор дали се работи за иста околност, дали претходно имало барање на надлежниот суд за донесување на забрана за депортирање?

- Дали мерката претежно се однесува кон ромската заедница и дали органите имаат различен третман на лица кои се во аналогни или релевантно слични ситуации?

- Дали кај органите за внатрешни работи постои неповолен однос при напуштање на државната граница во однос на Ромите?

- Дали со забраната кај наведените лица имало различни ефекти што ги создава нивниот третман со луѓето со различни карактери во конкретниот случај по основ на националност?

- Се знае дека долги години во земјата ромската заедница поради нејзиниот севкупен статут се вбројува како „заштитна група“ и дали со мерките на надлежните органи кај Ромите се чувствува значително понегативен ефект?

За наведените прашања и други околности за жал во одлуката на овој суд нема одговори, а доколку има некои одговори тие не се јасни, прецизни и поткрепени со докази и точни статистики за да се утврди точната фактичка состојба.

Од причини што Уставот предвидува сосема јасни, прецизни права и нивната заштита и тоа: според член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 9 од Уставот, граѓаните на Република С. Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно член 27 став 2 од Уставот секој граѓанин има право да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката. Според ставот 3 од овој член, остварувањето на овие права може да се ограничи со закон, единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.

Според член 50 став 1 од Уставот секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, пред судовите и пред Уставниот суд на Република Северна Македонија, во постапка заснована на начелата на приоритет и итност.

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата, според ставот 4 на овој член, не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казнивите дела и казните како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

За жал, слободно можам да кажам дека во Одлуката многу малку се анализирани наведените уставни одредби. А да беа анализирани, сметам дека според затечената фактичка состојба, со сигурност, Судот ќе утврдеше повреда на сите наведени

уставни и други законски одредби како што наведувам во ова издвоено мислење.

Сметам дека од утврдената правна и фактичка состојба на јавната расправа, која преставува составен дел на одлуката на Судот, во конкретниот случај постои дискриминација во остварувањето на правата загарантирани со Уставот на Република Македонија и ратификуван меѓународен договор, односно е сторена дискриминација по основ на национална припадност на барателите во остварувањето на правото на слобода на движење, со што се повредувале нивните права од аспект на член 110 алинеја 3 од Уставот кој ги штити слободите и правата на граѓаните, а кои децидно се наведени во истиот.

На мислење сум дека во текот на постапката се утврди дека има различно постапување против други лица, односно дејствијата биле преземени само против подносителите на барањето, а не и против сите лица кои имале статус на депортирани.

Во конкретнава правна ситуација од прибавениот доказен материјал, како и од исказите на претставниците на Министерството за внатрешни работи дадени на одржаната јавна расправа, сметам дека донесените решенија од страна на Министерството за внатрешни работи се засноваат исклучиво на испратена телеграма, а не и по барање на надлежен суд, како што бара законската одредба, но во оваа постапка по поднесено барање во смисла на член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд требаше да констатира повреда кај органите на МВР и врз основа на приложените докази и материјалното право да утврди дека и редовните судови во судските постапки неосновано не констатирале дека со правосилни поединечни акти е сторена повреда на член 110 алинеја 3 од Уставот.

Понатаму, од изнесената фактичка и правна состојба во барањето за заштита на слободите и правата неспорно произлегува дека судовите, чијшто поединечен правосилен акт е предмет на оценување, не се органите коишто ја довеле во прашање слободата на движењето гарантирана во членот 27 од Уставот на Република Северна Македонија, односно изворната одлука за попречување на слободата на движењето не е донесена од редовните судови, од каде истите не можат да бидат посочени како сторители на повреда на ова право. Граничната полиција при Министерството за внатрешни работи-Скопје, според овластувањата, е органот којшто не им дозволил на барателите напуштање

на територијата на Република Северна Македонија при направената гранична контрола на критичниот датум, но овој орган во постапката пред Уставниот суд не е посочен како можен сторител на повредата.

Имајќи го предвид наведеното, сметам дека Судот погрешно оцени дека овие податоци доволно говорат за тоа дека не може да се прифати тврдењето во барањето дека националната припадност на подносителите на барањето била критериум за нивно попречување за преминување преку граничниот премин, односно, не може да се прифати тврдењето дека полицискиот службеник во вршењето на службените задачи и овластувања, при преземањето на дејствието се раководел исклучиво од националната припадност и бојата на кожата на која припаѓале подносителите на барањето.

Имено, од исказите на претставниците на Министерството за внатрешни работи дадени на јавната расправа не се утврди дека органот постапувал во смисла на одредбите на Законот за гранична контрола и Законот за патните исправи, од причина што и други депортирани лица имале забрана за користење на лична карта за премин преку државната граница, без оглед на нивната етничка припадност, што значи за сите националности. Клучен елемент во конкретниот случај не е фактот на депортација, туку националната, односно етничката припадност. Не се докажа фактот дека ваква забрана за преминување на државната граница важела и за други депортирани лица на кои им било забрането користење на патната исправа. Оттука, од доказите не произлегува дека и на други лица кои биле принудно вратени, депортирани, им биле одземени патните исправи, без оглед на националната припадност, што значи дека и други лица кои имале статус на депортирани, имале еднаков третман и кон нив се постапувало согласно одредбите на Законот за патните исправи.

Исто така, заслужува внимание и фактот дека иако Уставниот суд во предметот У.бр.189/2012 од 26.06.2014 год., објавен во „Службен весник на РМ“ бр.106/2014 од 14.07.2014 год. го прогласи член 37 став 1 точка 6 од Законот за патните исправи за противуставен, МВР продолжувал да го применува спорниот член 37 ст.1 точка 6 од Законот за патните исправи и ПО НЕГОВОТО УКИНУВАЊЕ ОД СТРАНА на Уставниот суд. МВР носи решенија за забрана за употреба на личните карти на лицата Ајтен Беќир и Суват Беќир двајцата од Скопје по стапување во сила на



Одлуката на Уставниот суд, а РЕШЕНИЈАТА ЗА ОДЗЕМАЊЕ НА ПАТНИТЕ ИСПРАВИ НА ОВИЕ ЛИЦА СЕ ДОНЕСЕНИ НА ДЕН 16.07.2019 година, односно 2 дена по донесување на решенијата со кои се забранува употреба на личната карта и по укинувањето на член 37 ст.1 т. 6 од Законот за патните исправи.

Исто така од приложените докази несомнено се гледа повреда на постапката и правата на барателите од страна на МВР, кога по скандалозните решенија за одземање на патните исправи на овие лица кои се донесени по укинување на наведениот член од страна на овој суд, на ден 01.05.2015 год. МВР донесува РЕШЕНИЕ БР.10.1.4.1-1647/3 НА ИМЕ НА СУВАТ БЕЌИР И РЕШЕНИЕ БР.10.1.4.1-1647/3 НА ИМЕ НА АЈТЕН БЕЌИР ЗА ПОНИШТУВАЊЕ НА РЕШЕНИЈА ЗА ОДЗЕМАЊЕ НА НИВНИТЕ ПАТНИ ИСПРАВИ коишто се одземени со решение од 16.07.2014 год.) и признава дека поништувањето е донесено од причини што врз основа на Одлуката на Уставниот суд на Република Македонија (одлука од 14.07.2014 год.) престанува обврската за одземање на патните исправи.

Со оглед на тоа што пред Судот не се презентираа докази дека токму дејствијата коишто ги презело службеното лице на граничната полиција на критичниот ден, кои резултирале со неможност подносителите да ја преминат границата и да ја напуштат територијата на Република Македонија на граничниот премин, само со лична карта без да приложат и потребна патна исправа, Судот оцени дека во конкретниов случај, забраната за премин на државната граница на подносителите на барањето, не може да се смета за случај на дискриминација по основ на расна и национална припадност.

Изразот дискриминација означува изложување на одредено лице на нееднаков, различен или понеповолен третман или положба во споредба со други лица кои се наоѓаат во иста ситуација, односно неоправдано правно или фактичко, непосредно или посредно правење на разлика или нееднакво постапување односно пропуштање (исклучување, ограничување или давање првенство) во однос на лица или групи на лица, кое се заснова на некоја нивна карактеристика (дискриминаторска основа).

Не се точни наводите на Судот дека „Суштествено кај случаите на дискриминација лицето кое тврди дека му е повредено правото на еднакво постапување со дискриминација, треба да ги изнесе сите факти и докази во поткрепа на своето тврдење,

односно да докаже дека со дејствието што го оспорува тој бил дискриминиран по една или повеќе дискриминаторски основи, односно треба да покаже релевантни факти и докази дека бил изложен на нееднаков третман или неповолен третман во споредба со друго лице во иста ситуација, за да се активира механизмот за заштита од дискриминација“.

Исто така, сметам дека се погрешни наводите на Судот во оваа одлука: „дека за да постои дискриминација, вклучително и индиректна дискриминација, првенствено мора да се утврди постоењето на различен, неповолен третман на едно лице или група на лица во однос на друго лице односно друга група на лица и дека таквиот неповолен третман е поради заштитената карактеристика на лицето, што во конкретниов случај не се докажа“.

Исто така, сметам дека спротивно на нашиот Устав, законите, меѓународните норми и дефиниции се и следните наводи на Судот „Имено, во барањето за заштита на слободите и правата подносителите немаат поднесено каков и да било доказ во наведенана смисла бидејќи со барањето не се презентирани докази во поткрепа на тврдењето за нееднакво постапување во еднакви случаи, односно дека барателите биле во иста правна и фактичка положба со друго лице или лица, но дека тие биле понеповолно третирани во однос на тие лица поради нивното ромско етничко потекло, и дека на тој начин биле оневозможени во остварувањето на истите слободи и права, сметаме дека во конкретниот случај не може да се прифати дека е сторена дискриминација по основ на национална припадност во смисла на член 110 алинеја 3 од Уставот“.

Исто така, не се согласувам и сметам дека не се точни наводите и тезите на Судот дека „За да се покрене прашањето за заштита на слободи и права, како претпоставка нужно е потребно да се приложат релевантни докази за сторена повреда, бидејќи се штитат само повредени права, но, не декларативно искажани повреди, туку поткрепени со соодветни докази за таа цел, од кои објективно ќе произлегува вмешување на јавните власти во слободите и правата на граѓаните преку ограничување на истите,“ наведените заклучоци и тези на Судот не се во духот на заштита и докажување на дискриминација.“

Сметам дека, мериторното постапување подразбира неспорно покажување на доволно докази за вмешување на јавните власти во правото, по што товарот на докажувањето преминува на

другата страна (јавната власт), којашто наметнала ограничување на некое право, а која ќе треба да ги објасни и оправда основите за таквото постапување. Поконкретно, при мериторното одлучување, и кај уважувањето, а и кај одбивањето на барањето, несомнено мора да постои докажана повреда на слобода или право, при што Судот со одлука одлучува дали ќе ја даде бараната заштита, или пак, ќе одбие да ја даде бараната заштита. Што значи и кај уважувањето на барањето и кај одбивањето на барањето, доказот за сторена повреда на слобода или право, со вмешување на јавната власт преку одредени наметнати ограничувања во слободите и правата, е клучен предуслов за мериторно одлучување.

Следствено на обезбедени релевантни факти и докази за сторена повреда на слобода или право, улогата на Уставниот суд, преку тестот на проценка (применуван од страна на Европскиот суд за човекови права) е да цени дали тоа вмешување во правото, има основа во закон (дали било пропишано со закон), дали со вмешувањето следело некаква легитимна цел, дали било пропорционално на легитимната цел што се следи, односно целта која сакала да се постигне, дали било неопходни во едно демократско општество, односно дали вмешувањето одговарало на „неодложна општествена потреба“.

Сметам дека, Судот, во секој конкретен случај, одлучува дали вмешувањето на јавните власти се темели на разумна и оправдана основа (ако е случај, го одбива барањето и не ја дава заштитата) или пак вмешувањето се темели на неразумна и неоправдана основа (ако е случај, го уважува барањето и ја дава заштитата).

Сметам дека правото на слобода на движење и правото на напуштање на земјата и неговото значење за остварување на другите слободи и права, произлегува дека и ограничувањата на правото на напуштање на земјата мора да се толкуваат строго, во смисла на тоа да не ја загрозуваат и негираат самата суштина на слободата на движење. Или, како што наведува Комитетот за човекови права на Обединетите нации во својот Генерален коментар бр.27- Слобода на движење:

„1. Слободата на движење е неодоив услов за слободниот развој на личноста“.

2. Дозволените ограничувања кои можат да бидат применети на правата заштитени со членот 12 (од Пактот) не смеат да го негираат (поништат) принципот на слобода на движење...

13. При усвојувањето на закони во кои се предвидени ограничувања што се дозволени согласно член 12 став 3, државите треба секогаш да бидат водени од принципот дека ограничувањата не смеат да ја нарушат суштината на правото.“

Судот при одлучување недоволно давал место, односно поинаку толкувал и недоволно се повикувал на меѓународните норми, стандарди, препораки, извештаи и пресуди на меѓународните судови.

Поради утврдување на точната фактичка состојба, ќе се обидам од една друга перспектива да дадам место и толкување на меѓународните норми по оваа конкретна проблематика, положбата на Ромите, препораките, директна и индиректна дискриминација, товарот на докажување на дискриминација поразлично од оно што Судот наведува или не навел во својата одлука:

Имено Парламентарно собрание 1. Препорака бр.1203 (1993) за Ромите во Европа, меѓу другото, ги изнесе следниве општи согледувања:

Една од целите на Советот на Европа е да се унапредува појавата на вистински европски културен идентитет. Европа е дом на многу различни култури и сите тие, вклучувајќи ги и многуте малцински култури, придонесуваат кон и ја збогатуваат културната разновидност на Европа.

Ромите имаат посебно место меѓу малцинствата. Со оглед на тоа што живеат насекаде во Европа, без земја која може да ја наречат своја, тие се вистинско европско малцинство, но малцинство кое не се вклопува во дефинициите за национални или јазични малцинства.

Нетолеранцијата кон Ромите постоела отсекогаш. Сепак сè повеќе има зачестени појави на расна или социјална омраза и напнати односи меѓу заедниците што придонесува кон незавидната ситуација во која денес живеат мнозинството Роми.

Почитувањето на правата на Ромите, индивидуалните, основните и човековите права и нивните права како малцинство е од суштинско значење за подобрување на нивната ситуација.

На мислење сум дека Судот при одлучување недоволно ги земал во предвид наведените препораки, исто така, и

Препорака бр.1557 (2002) за правната положба на Ромите во Европа предвидува меѓу другото, го наведува следново:

“...Денес Ромите сè уште се подложени на дискриминација, маргинализација и сегрегација. Дискриминацијата е широко распространета на секое поле од јавниот и приватниот живот, вклучително и во однос на пристапот кон јавни места, образование, вработување, здравствена заштита и домување, како и во однос на преминувањето на границите и пристап кон постапки за азил. Маргинализацијата и економската и социјална сегрегација на Ромите се претвораат во етничка дискриминација, која вообичаено ги погодува најслабите социјални групи.

Ромите претставуваат специјална малцинска група, затоа што имаат статус на двојно малцинство. Тие претставуваат етничка заедница и најголем дел од нив припаѓаат на маргинализираните групи во општеството.

Собранието ги повикува државите да гарантираат еднаков третман за ромското малцинство, како етничка или национална малцинска група на полето на образование, вработувањето, домувањето, здравствената заштита и јавните услуги.

Исто така, во оваа насока се ставовите и на Европска комисија против расизам и нетолеранција (ЕКРИ). Борба против расизмот и нетолеранцијата против Ромите (донесена од ЕКРИ на 6 март 1998 г.) Во релевантните делови од оваа препорака се наведува следново: „...Потсетувајќи дека борбата против расизмот, ксенофобијата, антисемитизмот и нетолеранцијата претставува составен дел од заштитата и унапредувањето на човековите права, како и дека овие права се универзални и неделиви и дека сите луѓе, без никаква разлика, ги имаат овие права; Нагласувајќи дека борбата против расизмот, ксенофобијата, антисемитизмот и нетолеранцијата пред сè претставува прашање на заштита на правата на ранливите припадници на општеството; Убедена дека во сите активности за борба против расизмот и дискриминацијата, вниманието треба да се насочи кон жртвата и подобрувањето на состојбата на жртвата; Забележувајќи дека Ромите низ цела Европа страдаат од постојани предрасуди, потоа тие се жртви на расизмот кој е длабоко вкоренет во општеството, а истите се цел на понекогаш насилни појави на расизам и нетолеранцијата и дека нивните основни права редовно се повредуваат или се загрозуваат; Исто така забележувајќи дека постојаните предрасуди против Ромите доведуваат до нивна дискриминација на многу полиња во општествениот и економски живот и дека таквата дискриминација претставува голем фактор во процесот на општест-

вена исклученост која погодува многу Роми; Убедена дека унапредувањето на начелото на толеранција е гаранција за зачувување на отворени и плуралистички општества кои овозможуваат мирен соживот; на Владите на државите - членки им го препорачува следново: ...- да обезбедат дека се борат против самата дискриминација, како и дискриминаторските практики преку соодветно законодавство и во граѓанско-правната рамка да воведат конкретни одредби за оваа цел.“

Општа политичка препорака на ЕКРИ бр.7 за националното законодавство за борба против расизам и расна дискриминација (донесена од ЕКРИ на 13 декември 2002 г. Во целите на оваа препорака, се користат следниве дефиниции: „(а) под 'расизам' се подразбира верување дека основата како што е раса, боја на кожа, јазик, религија, национална припадност или национално или етничко потекло го оправдува непочитувањето на одредено лице или група на лица или чувство на супериорност на одредено лице или група на лица. (б) под 'директна расна дискриминација' се подразбира секоја форма на различно постапување врз основа на раса, боја на кожа, јазик, религија, национална припадност или национално или етничко потекло, а за кое нема објективно и разумно оправдување.

Различното постапување нема објективно и разумно оправдување доколку со него не се постигнува легитимна цел или доколку нема разумен пропорционален сооднос меѓу средствата кои се користат и целта која се сака да се постигне.

Од друга страна под „индиректна расна дискриминација“ се подразбираат случаи во кои навидум неутрален фактор, како што се одредба, критериум или практика не можат лесно да бидат исполнети од или кои ставаат во понеповолна положба ...припадници на група определени како такви врз основа на раса, боја на кожа, јазик, религија, национална припадност или национално или етничко потекло, освен доколку за ваквиот фактор нема објективно и разумно оправдување. Ова би било случај доколку се сака да се постигне легитимна цел и доколку има разумен пропорционален сооднос меѓу употребените средства и целта која се сака да се постигне.“

Во објаснувачкиот меморандум кон оваа препорака се забележува (точка 8) дека дефинициите за директна и индиректна расна дискриминација содржани во став 1(б) и (в) од Препораката црпат инспирација од дефинициите содржани во Директивата на

Советот 2000/43/ЕС за спроведување на начелото на еднакво постапување со лицата без оглед на нивното расно или етничко потекло и Директивата на Советот 2000/78/ЕС со која се воспоставува општа рамка за еднакво постапување при вработување и професионални занимања, како и од прецедентното право на Европскиот суд за човекови права.

Од друга страна се знае дека начелото на забрана на дискриминација и барањето за еднакво постапување е долго воспоставено начело во најголем број од инструментите на Европската заедница, а врз основа на чл.13 од Договорот за основање на Европската заедница. Оваа одредба му овозможува на Советот, преку едногласна одлука, по предлог/препорака од Комисијата и по консултации со Европскиот парламент, да донесе мерки неопходни за борба против дискриминацијата врз основа на род, раса или етничко потекло, вероисповед или уверување, хендикеп, возраст или сексуална ориентација.

Членот 4 став 1 кој се однесува на товарот на докажување гласи: „Државите-членки преземаат онакви мерки какви што се неопходни во склад со нивните национални судски системи за да обезбедат дека кога лицето кое смета дека е оштетено заради тоа што начелото на еднакво постапување не било применето врз него, ќе утврди пред суд или друг надлежен орган, факти врз основа на кои може да се претпостави дека има директна или индиректна дискриминација, тогаш тужената странка треба да докаже дека не било повредено начелото на еднакво постапување.

Слично на целта на Директивата на Советот 2000/43/ЕС од 29 јуни 2000 год., за спроведување на начелото на еднакво постапување со лицата без поглед на нивното расно или етничко потекло е и Директивата 2000/78/ЕС од 27 ноември 2000 год. за воспоставување на општа рамка за еднакво постапување при вработување и професионални занимања е да се забранат, во областите на кои се однесуваат овие директиви, директната или индиректна дискриминација врз основа на раса, етничко потекло, вероисповед или уверување, хендикеп, возраст или сексуална ориентација.

Во преамбулите на двете Директиви се вели следново: „Оценката на фактите од кои може да се утврди дека имало директна или индиректна дискриминација е прашање на националните судски или други надлежни власти, во склад со прави-

лата од националното право или пракса. Таквите правила може конкретно да предвидат дека индиректната дискриминација може да се утврди преку кои било средства, вклучително и врз основа на статистички податоци“ и дека „Правилата за товарот на докажување мора да се прилагодат кога има prima facie случај на дискриминација, а со цел начелото на еднакво постапување делотворно да се примени, товарот на докажување мора да премине на тужената страна кога ќе се изнесат докази за таква дискриминација.“

Конкретно, Директивата 2000/43/ЕС го предвидува следново: член 2 Концепт на дискриминација „1. Во целите на оваа директива, начелото на еднакво постапување значи дека нема директна или индиректна дискриминација заснована на расно или етничко потекло. 2. Во целите на став 1: (а) директна дискриминација се смета дека настанала кога со едно лице се постапува понеповолно отколку што било постапувано и се постапува со друго лице во слична ситуација, а врз основа на расно или етничко потекло; (б) индиректна дискриминација се смета дека настанала кога навидум неутрална одредба, критериум или практика би ставила лица од одредено расно или етничко потекло во особено понеповолна положба во споредба со други лица, освен доколку таквата одредба, критериум или практика се објективно оправдани со легитимна цел, а средствата кои се користат за постигање на таа цел се соодветни и неопходни....”

Член 8 предвидува Товарот на докажување „Државите - членки преземаат онакви мерки какви што се неопходни, во склад со нивните национални судски системи, за да обезбедат дека, кога лицата кои се сметаат дека се оштетени затоа што начелото на еднакво постапување не било применето врз нив, ќе утврдат, пред суд или друг надлежен орган, факти од кои може да се претпостави дека имало директна или индиректна дискриминација, тужената страна е таа која треба да докаже дека немало повреда на начелото на еднакво постапување. 2. Ставот 1 од друга страна не ги спречува државите - членки да воведат правила на докажување кои се поповолни за тужителот.

Според прецедентно право на Судот на правдата на Европската заедница (Судот на правдата), дискриминацијата, која подразбира примена на различни правила во слични ситуации или примена на истото правило во различни ситуации може да биде очигледна или прикриена и директна или индиректна.



Во пресудата во случајот Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost од 12 февруари 1974 год., Судот на правдата подвлекол дека: „Правилата во однос на еднаквото постапување ... забрануваат не само очигледна дискриминација врз основа на национална припадност, туку и прикриени форми на дискриминација, кои со примена на други критериуми со кои се прави разлика, всушност го произведуваат истиот резултат...”

На крајот во пресудата во случајот Commission of the European Communities v. Republic of Austria (пресуда од 7 јули 2005 година, случај C-147/03), Судот на правдата забележува: „Според утврденото прецедентно право, начелото на еднакво постапување забранува не само очигледна дискриминација заснована на национална припадност, туку ги забранува и сите прикриени форми на дискриминација, кои со примена на други критериуми со кои се прави разлика, всушност го произведуваат истиот резултат.“. Следствено, предметното различно постапување може да се оправда само доколку истото се заснова на објективни согледувања кои не се поврзани со националната припадност на засегнатите лица и доколку е пропорционално со легитимната цел на националните одредби (случај C-274/96 Bickel and Franz [1998] ECR I-7637).

Исто така, и во Меѓународниот пакт за граѓански и политички права во членот 26 се предвидува: „Сите лица се еднакви пред законот и имаат право без никаква дискриминација на подеднаква заштита пред законот. Во таа смисла, законот мора да забранува секаква дискриминација и да им гарантира на сите лица подеднаква и делотворна заштита од секоја дискриминација, на која било основа, како што е расата, бојата, полот, јазикот, верата, политичкото или друго убедување, националното или социјалното потекло, имотна состојба, раѓањето, или секоја друга состојба.“

Исто така и Комитетот за човекови права на Обединетите нации, во точките 7 и 12 од Општиот коментар бр.18 од 10 ноември 1989 год., за недискриминација, го изразил следново мислење: „... Комитетот верува дека терминот 'дискриминација' како што е употребен во Пактот треба да се разбере во смисла на тоа дека означува каква било разлика, исклученост, ограничување или давање предност кои се засноваат на која било основа како што се раса, боја, пол, јазик, вероисповед, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, имотен, статус по

раѓање или друг статус и кои имаат за цел или го произведуваат резултатот на поништување или спречување на признавањето, уживањето или користењето од страна на сите лица, на рамно-правна основа, на сите права и слободи. ...кога државата-членка донесува законодавство, тоа мора да биде усогласено со барањата од членот 26 во смисла на тоа дека неговата содржина не треба да биде дискриминаторска...“.

Г. Комитет за елиминација на расна дискриминација во Општата препорака бр. 14 од 22 март 1993 год. за дефиницијата на дискриминација, меѓу другото, го истакнува следново: „1. ... Разликата е спротивна на Конвенцијата доколку има за цел или го произведува резултатот на загрозување на одредени права и слободи. Ова е потврдено со обврската која ја имаат државите-членки според член 2 став 1 (в) да поништат каков било закон или практика кои резултираат со создавање или продолжување на расна дискриминација.

Во праксата на ЕСЧП во повеќе наврати утврдил дека под дискриминација се подразбира различно постапување без објективно и разумно оправдување на лица во слична ситуација (*Willis v. the United Kingdom*, no. 36042/97, § 48, ECHR 2002-IV, и *Okpizs v. Germany*, no. 59140/00, § 33, 25 октомври 2005 год.).

Сепак, членот 14 не им забранува на државите-членки со дадени групи да постапуваат различно со цел да се коригираат „фактички нееднаквости“ меѓу нив; навистина во одредени околности непреземањето обид да се исправи нееднаквоста преку различно постапување може само по себе да доведе до повреда на членот (*Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” v. Belgium (merits)*, 23 јули 1968 год., p. 34, § 10, Series A no. 6; *Thlimmenos v. Greece [GC]*, no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-IV; и *Stec and Others v. the United Kingdom [GC]*, no. 65731/01, §51, ECHR 2006-VI).

Судот, исто така, прифаќа дека одредена општа политика или мерка којашто има непропорционално штетно влијание врз одредена група може да се смета за дискриминаторска без оглед на тоа што истата не е конкретно насочена против таа група (предмет *Hugh Jordan*) и дека дискриминација потенцијално спротивна на Конвенцијата може да резултира од де факто ситуација.

Дискриминацијата, меѓу другото, врз етничкото потекло на лицето е форма на расна дискриминација. Расната дискриминација е особено навредлив вид на дискриминација и со оглед на нејзините опасни последици, бара од властите особено внимание и одлучна реакција. Токму поради оваа причина, властите мора да ги искористат сите достапни средства за борба против расизмот, со што се зајакнува демократската визија за општество во кое разновидноста не се смета за закана, туку како извор на богатство.

Судот во Стразбур, исто така, смета дека никакви разлики во постапувањето коишто се засновани само или во одлучувачка мерка на етничкото потекло на лицето не може објективно да се оправдаат во едно современо демократско општество засновано на начелата на плурализмот и почитувањето на различните култури.

Што се однесува до товарот на докажување во оваа сфера, Судот утврдил дека штом жалителот покажал разлика во постапувањето, тогаш Владата е таа која треба да докаже дека таквото постапување е оправдано (меѓу други авторитативни мислење (Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 и 28443/95, §§ 91-92, ECHR 1999-III).

Што се однесува до прашањето што претставува *prima facie* доказ со кој може да се пренесе товарот на докажување врз тужената држава, во случајот (Nachova and Others), Судот подвлекол дека во постапката пред Судот нема процедурални пречки за допуштеноста на доказите или претходно определени формули за негова оценка. Судот донесува заклучоци кои според него се поддржани со слободна оценка на сите докази, вклучително и на индикациите кои може да произлезат од фактите и поднесоците на странките. Според утврденото прецедентно право на Судот, доказот може да произлезе од коегзистенцијата на достаточни силни, јасни усогласени индикации или слични неспорни претпоставки за фактите. Натаму, нивото на уверливост потребно за да се дојде до одреден заклучок и во врска со ова поделбата на товарот на докажување се тесно поврзани со специфичните одлики на фактите, природата на изнесените наводи и правото од Конвенцијата за кое станува збор.

Судот, исто така, прифаќа дека не во сите постапки според Конвенцијата може строго да се примени начелото *affirmanti incumbit probatio* (тој кој изнесува наводи мора да ги докаже тие

наводи, *Aktaş v. Turkey*, no. 24351/94, § 272, ECHR 2003-V). Во одредени околности, во кои предметните настани се целосно или во голем дел во рамките на исклучивото познавање на властите, товарот на докажување може да се смета дека го имаат властите кои треба да дадат задоволително и убедливо објаснување (*Salman v. Turkey [GC]*, no. 21986/93, § 100, ECHR 2000-VII, и *Anguelova v. Bulgaria*, no. 38361/97, §111, ECHR 2002-IV). Во случајот *Nachova and Others*.

Во врска со ова, Судот забележува дека во правните системи на многу земји доказот за дискриминаторското влијание на одредена политика, одлука или практика ја укинува потребата да се докаже намерата да се стори наводната дискриминација при вработување или во давањето на услуги.

На крајот, како што се забележува во претходни случаи, ранливата положба на Ромите значи дека треба да се посвети посебно внимание на нивните потреби и на нивниот различен животен стил и во контекстот на релевантна регулаторна рамка и при донесување на одлуки во конкретен случај (*Chapman v. the United Kingdom [GC]*, no.27238/95, §96, ECHR 2001-I, и *Connors v. the United Kingdom*, no. 66746/01, §84, 27 мај 2004 год.). Во случајот *Chapman*, Судот исто така подвлекува дека може да се каже дека меѓу државите-членки на Советот на Европа се јавува меѓународен консензус за признавањето на посебните потреби на малцинствата и за обврската да се заштити нивната безбедност, идентитет и животен стил, не само во целите на зачувување на интересите на самите малцинства, туку и со цел да се зачува културната разновидност која е од важност за целата заедница. 2. Примена на горенаведените начела во конкретниот случај Судот забележува дека како резултат на нивната турбулентна историја и постојаното раселување, Ромите станале специфичен вид на маргинализирано и ранливо малцинство (општите согледувања во Препораката бр.1203 (1993) за Ромите во Европа на парламентарното Собрание, и т.4 од Препораката бр.1557 (2002) за правната положба на Ромите во Европа. Како што забележал Судот во претходните случаи, ним затоа им е потребна посебна заштита. Како што потврдуваат активностите на бројни европски и меѓународни организации и препораките на телата на Советот на Европа.

Во овој случај жалителите изнесуваат навод дека тие биле во различна ситуација од граѓаните кои не се Роми, а кои бараат

посебен третман, или дека тужената држава не презела афирмативни мерки да се исправи фактичката нееднаквост или разликите меѓу нив (Thlimmenos и Stec and Others).

Според нивните поднесоци, сè што треба да се утврди е дека без објективно и разумно оправдување, со нив се постапувало понеповолно отколку со граѓани кои не се Роми во слична ситуација и дека ова во нивниот случај претставува дискриминација.

Судот во претходни случаи веќе прифатил дека разликата во постапувањето може да биде во форма на непропорционално негативно влијание на општа политика или мерка која иако дефинирана со неутрални термини дискриминира одредена група (Hugh Jordan и Hoogendijk). Во согласност со, на пример директивите на Советот 97/80/ЕС и 2000/43/ЕС и дефиницијата дадена од ЕКРИ, таквата ситуација може да претставува „индиректна дискриминација“, за која не мора да постои намера да се дискриминира.

Дали во конкретниот случај се јавува претпоставка за индиректна дискриминација.

Судот повторува дека разлика во постапувањето е дискриминаторска доколку за неа „нема објективно и разумно оправдување“, односно доколку разликата не е во служба на постигнување на „леgitимна цел“ или доколку нема „разумен однос на пропорционалност“ меѓу средствата што се користат и целта која што се сака да се постигне (Larkos v. Cyprus [GC], no. 29515/95, § 29, ECHR 1999-I, и Stec and Others. Кога разликата во постапувањето се заснова на раса, боја на кожа или етничко потекло, концептот на објективно и разумно оправдување мора да се толкува што е можно строго.

Исто така, Судот, во голем број случаи ја утврдил својата практика во врска со жалби за повреда на правото на слобода на движење и принципот на недискриминација (види меѓу другото, Shioshvili and Others v. Russia, no.19356/07, 20 December 2016; Timishev v. Russia, nos.55762/00 and 55974/00, ECHR 2005-XII; AND Pilav v. Bosnia and Herzegovina, no. 41939/07, 9 June 2016)

Сепак, секогаш кога на националните власти ќе им се доделат дискрециони права коишто може да претставуваат вмешување во користењето на правата од Конвенцијата, заштитните процедури достапни на поединецот се од суштинска важност при

определувањето дали тужената држава, при воспоставувањето на регулаторната рамка, се задржала во рамките на нејзините дискрециони права.

Оттука, секоја мерка што претставува ограничување на правото треба да се оценува не само од гледна точка на нејзината законитост, односно предвиденост во законот, туку и од аспект на нејзината неопходност и пропорционалност.

Според тоа, ценам дека преземените дејствија на овластениот службеник се прекумерни и непропорционални, и истите не можат да се подведат под дозволени ограничувања на правото на подносителите да ја напуштат РМ.

Имајќи го предвид наведеното, сметам дека во конкретниов случај на подносителите на барањето за заштита на слободите и правата што се однесуваат на забрана на дискриминација по основ на расна и национална припадност, со преземените дејствија од страна на овластениот полициски службеник им било ограничено правото на слободата на движење, односно правото да ја напуштат територијата на Република Македонија од причини што тужениот Република Македонија-Министерството за внатрешни работи го повредил правото на тужителите на еднаков третман.

Претседател на Уставниот суд,  
Сали Мурати  
(У.бр.2/2019 од 04.03.2020)

## 67.

### У.бр.105/2019

**- Заштита на слободите и правата што се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата**

**Во решението со коешто на подносителката и е изречена паричната санкција, судечкиот судија дал доволно образложени аргументи за несоодветното однесување на подносителката како бранител на обвинетиот во тој предмет, кое-**

што сосема оправдано го оценил како поведење со кое се злоупотребуваат правата во постапката, се наштетува на судскиот процес и на правата на одбраната и во целина се придонесува за нарушување на текот на постапката.

Согласно утврдената фактичката состојба, суштински аспект на овој конкретен случај е санкционирањето на непрофесионалното однесување на адвокатот, а не неговата слобода на изразувањето поради што Судот оцени дека барањето за заштита на слободите и правата треба да се одбие како неосновано.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, членот 28 алинеја 3 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) и Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2020) на седницата одржана на 4 март 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето на Ружица Николовска адвокат од Скопје, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата.

2. Подносителот на барањето, адвокатот Ружица Николовска од Скопје смета дека со Решението на Основниот суд Скопје 1 Скопје под број 09 КОК бр.40/18 од 02.11.2018 година и Решение КОК-КР.бр.11/18 од 06.03.2019 година на Кривичниот совет на Одделението за организиран криминал и корупција при Основниот суд Скопје 1 Скопје и била повредена слободата на мислата и јавното изразување на мислата. Во барањето подносителката ја изнесува фактичката состојба на следниот начин:

Пред Основниот суд Скопје 1 Скопје како првостепен суд се водела постапка заведена под број 09 КОК бр.40/18 од 02.11.2018 година против 33 лица, односно сега 17 обвинети за кривично дело од членот 313 „Терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста во Република Македонија“ од Кривичниот законик на Република Македонија. Во меѓувреме по повод истата кривична постапка била донесена пресуда бр.40/18 од 15.03.2019 година со која 16 лица од обвинетите биле огласени за виновни. Со оглед на големиот број на обвинети и нивни бранители кои биле ангажирани во овој кривичен предмет, рочиштата се одвивале во новата зграда на Кривичниот суд Скопје односно во судницата со реден број еден.

На ден 2 ноември 2018 година било закажано и одржано рочиште за главна расправа на кое согласно текот на истата, продолжила доказната постапка односно се презентирале ЦД снимки или репродукција на истите. Рочиштето започнало во 10.00 часот претпладне, а завршило во 20.15 часот попладне. Во текот на ова рочиште претседателот на Судечкиот совет истакнал наводи кои што биле внесени во записникот за главната расправа, односно за тоа дека имало реакции од страна на обвинетите, нивните бранители како и од други лица присутни од јавноста во однос на долгото траење на рочиштата, па како не би била доведена во заблуда јавноста, претседателот на судечкиот совет давал појаснување дека станувало збор за притворски предмет со 33 обвинети и истиот не можело да не се поистоветува со некој друг предмет воден пред Европскиот суд. (кое било видно од страна 53 од Записникот за главната расправа којашто била одржана на 2 ноември 2018 година).

На крајот од рочиштето од главната расправа која била одржана на 02 ноември 2018 година, кога веќе претседателот на советот го завршил рочиштето за тој ден и на записник бил внесен терминот со кој била закажана наредна расправа, во тој момент подносителката на ова барање, во својство на бранител водела разговор со својот штитеник и неколкумина други колеги кои седеле во нејзина близина. Подносителката на барањето појаснува дека разговорот се одвивал помеѓу неа и останатите лица околу неа, но во истиот момент претседателот на судечкиот совет судијата Добрила Кацарска по своја сопствена волја (односно по волја на судечки судија) и по лична оцена во дадениот момент претпоставила дека како бранител наводно се обраќала кон претседателот на советот (не се споменати зборовите). За таа



цел по заклучувањето на главната расправа претседателот на советот без да се советува со останатите членови на советот на записник од 02.11.2018 година донел решение со кое бранителот Ружица Николовска, адвокат од Скопје и подносителка на барањето за заштита на слободите и правата, била казнета со парична казна во износ од 500 евра, во денарска противвредност износ од 30.750,00 денари.

По вака изречената парична казна и тоа на записник, како бранител побарала збор со цел за да може да даде свои наводи по однос на таквата ситуација, но истото не и било дозволено и во тој момент претседателот на советот ја завршил расправата и ја напуштил судницата.

Видно од видео-тонскиот запис од расправата од 02.11.2018 година во последниот дел од снимката означен со број 00164 сметано од секвенцата 09:58 до 11:32 можело да се види и да се слушне дека како бранител воопшто не се обраќала до ниту еден член од советот, туку напротив се работело за лично и слободно комуницирање со луѓето кои се наоѓале во нејзината близина, а од друга страна се гледало и се слушало како претседателот на советот се обраќал кон подносителката на барањето со зборовите, цитат: „сакаш уште снимки колешке“?. Токму од снимката може да се види дека ниту побарала збор, ниту се обратила кон судот, но во моментот кога претседателот на советот директно и се обратил со горечитираната реченица се обидела да одговори и во тој момент и останатите присутни почнале да зборуваат при што настанала ситуација во која повеќе луѓе одеднаш зборувале. Потоа претседателот на советот навел, цитирано: „Знаете што ... сега ќе ви одговорам на записник...“, по што на записник била казнета со парична казна од 500 евра. Решението со кое била изречена паричната казна било донесено согласно член 88 став 1 од Законот за кривичната постапка, заради навреда на судот, бидејќи така сметал претседателот на советот и согласно нејзината лична перцепција се работело за иронично обраќање, наводно со што подносителката на барањето алудирала на времето кога завршила расправата односно на траењето на истата.

Благовремено наведеното решение било обжалено до Кривичниот совет на Одделението за организиран криминал и корупција при Основниот суд Скопје 1 Скопје (сега Основен кривичен суд Скопје).

Кривичниот совет постапувајќи по изјавената жалба донело решение КОК-КР- бр.11/19 од 6 март 2019 година со кое била одбиена жалбата, а Решението КОК бр.40/18 било потврдено. Решението КОК-КР-бр.11/19 и било доставено на ден 25 април 2019 година. И покрај сторениот напор до Уставниот суд не се доставени копието од доставниците.

Од наводите во барањето за заштита на слободите и правата, оспорените решенија во конкретниов случај, од страна на адвокатот како бранител, односно подносител на барањето, била остварена лична комуникација помеѓу бранителот и неколку други бранители и присутни лица во нејзина близина што подразбирало дека бранителот имал право слободно да комуницира, да го изразува своето мислење и да разменува информации со останатите колеги присутни во судската сала. Ова дотолку повеќе што станувало збор за разменување на информации и комуникација по завршување на расправата и надвор од самата расправа, што значело дека во ниту еден момент не станувало збор за обраќање кон судот, а уште помалку за навреда или каква било иронија спрема судот. Ваквото санкционирање на бранителите во еден од највисоко профилираните кривични случаи претставува арбитрерно и произволно „дисциплинирање“ на адвокатите од страна на јавната власт.

Имено, јасна била улогата којашто ја имале адвокатите во едно демократско општество. Нивната улога била да бараат од Судот, како гарант на правата и слободите, да ги спроведува законските одредби, да се грижи за владеењето на правото и да ја стекне довербата кај јавноста. Критицизам од страна на адвокатите е дозволен, но во соодветни рамки.

Во конкретниов случај подносителката на барањето смета дека станувало збор за тенденциозно постапување, а токму со цел да се спречат адвокатите да даваат свое мислење и истото да го изразуваат во јавноста со оглед на природата и специфичноста на наведениот кривично правен предмет. Имено, во барањето е наведено дека „непосредно пред рочиштето, два три дена имала дадено изјава за медиум со укажување дека рочиштата за овој кривично правен предмет траеле предолго, дека долгите рочишта биле нехуман третман кон сите кои биле дел од судскиот процес од причина што по толку многу часови поминати во еден ден во судница одбраната немала концентрација за да ги презентира забелешките за случајот“.

4. Судот на седница врз основа на наводите во барањето за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата, оспорените Решение на Основниот суд Скопје 1 Скопје под број 09 КОК бр.40/18 од 2 ноември 2018 година и Решение КОК-КР.бр.11/18 од 6 март 2019 година на Кривичниот совет на Одделението за организиран криминал и корупција при Основниот суд Скопје 1 Скопје, доставените одговори од Основниот суд Скопје 1 Скопје, во претходна постапка со цел утврдување на фактичката состојба побара изјаснување и со писмен допис од 26 септември 2018 година е доставен одговор од Добрила Кацарска, судија во Основниот кривичен суд Скопје, по однос на наводите содржани во барањето за заштита на слободите и правата, поднесено од страна на Ружица Николовска, адвокат од Скопје.

Во одговорот на судијата Добрила Кацарска Судот констатира дека според судијата наводите во барањето се целосно неосновани. Понатаму, во писмениот допис се наведува следното: „Имено, неспорно е дека на ден 2.11.2018 година беше одржана расправа по предметот заведен под IX КОК.бр.40/18 и на истата се изведуваше доказ со репродукција на ЦД снимки. Иако Застапникот на обвинението ги извести судот и обвинетите, а секако и нивните бранители дека на снимката која што беше репродуцирана од 20:02:00 часот до 22:00:00 часот нема детектирани дејствија од обвинетите, обвинетите и нивните бранители бараа да биде прикажана целата снимка заради што расправата мораше да трае подолго за 2 часа. Освен тоа, се работеше за снимка заради која што се однесува за истиот ходник во Собранието на Република Северна Македонија којшто ходник беше прикажан и со снимката од камера број 14, а којашто беше претходно репродуцирана. Кога се заврши со репродукција на снимката и откако судот кажа дека на таа расправа нема да бидат повеќе изведувани докази со репродукција на останати ЦД снимки, односно дека расправата ќе се одложи, бранителот на обвинетиот Горан Гошевски, адвокат Ружица Николовска иронично се обрати кон судот и праша: „Нема ли уште една снимка да гледаме“? Алудирајќи на времето кога заврши расправата. За таквиот ироничен однос спрема судот, наведениот бранител беше казнет со парична казна од 500 евра во денарска противвредност. Не е точно дека бранителот Ружица Николовска не се обратила иронично кон

судот и дека таа само зборувала со својот штитеник и неколкумина други колеги.

На писмено изготвеното решение за казнување, подносителот на барањето адвокатот Ружица Николовска поднела жалба до Кривичниот совет на Одделението за организиран криминал и корупција при овој суд, кој што со свое Решение КОК-КР.бр.11/19 од 6.03.2019 година го потврдил Решението IX КОК.бр.40/18.“

5. Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на наводите во барањето за заштита на слободите и правата, оспорените решенија IX КОК.бр.40/2018 од 02.11.2018 и КОК-КР.бр.11/2019 од 06.03.2019 година и доставените одговори од Основниот суд Скопје I Скопје и од Добрила Кацарска, судија во Основниот кривичен суд Скопје, во претходна постапка ја утврди следнава фактичка состојба:

Подносителката на барањето, Ружица Николовска од Скопје е адвокат. Подносителката на барањето во текот на 2018 година била ангажирана како бранител на Горан Ѓошевски - Леви обвинет во односно сега 17 обвинети за кривично дело од член 313 „Терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста во Република Македонија“ од Кривичниот законик на Република Македонија. Во меѓувреме по повод истата кривична постапка била донесена пресуда бр.40/18 од 15.03.2019 година со која 16 лица од обвинетите биле огласени за виновни во кривични процеси што се воделе пред Основниот суд Скопје I Скопје: кривичниот предмет IX КОК.бр.40/2018 од 02.11.2018 како и во предметот КОК бр.40/18

Во изреката на писменото решение 09 КОК.бр.-40/18 од 02 11 2018 година се казнува со парична казна бранителот на обвинетиот Горан Ѓошевски - Леви обвинет, Ружица Николовска, адвокат од Скопје, во износ од 500 евра во денарска противвредност по 615,00 денари вредност на 10 евра или вкупен износ од 30.750,00 денари а ова да го стори во рок од 15 дена по правосилноста на решението, под страв на присилно исполнување.

Со Решение КОК-КР.бр.11/18 од 06.03.2019 година на Кривичниот совет на Одделението за организиран криминал и корупција при Основниот суд Скопје I Скопје била одбиена жалбата поднесена од Ружица Николовска, адвокат од Скопје и претходното решение било потврдено.

6. Според член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со член 16 став 1 од Уставот, се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.

Согласно член 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата, според ставот 4 на овој член, не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповедта.

Според членот 19 од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права, 1) Никој не може да биде вознемируван поради своето мислење; 2) Секој има право на слобода на изразување; тоа право подразбира слобода да се бараат, примаат и шират информации и идеи од секој вид, без оглед на границите, било усно, писмено, по пат на печат или во уметничка форма или со кое било друго средство во свој избор; 3) Вршењето на слободата предвидена во ставот 2 на овој член повлекува посебни обврски и одговорности. Тоа може да биде подложено на одредени ограничувања кои сепак мора да бидат изречно утврдени со закон и кои се нужни: а) за почитување на правата и угледот на другите лица; б) за заштита на националната безбедност или јавниот поредок или јавното здравје или моралот.

Во членот 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи е утврдено дека секој човек има право на слобода на изразувањето. Ова право ги опфаќа слободата на мислењето и слободата на примањето и пренесувањето информации или идеи, без мешање на јавната власт и без оглед на границите...2) Остварувањето на овие слободи коешто вклучува обврски и одговорности, може да биде под определени формалности, услови, ограничувања и санкции предвидени со

закон, и кои се неопходни во едно демократско општество заради заштита на државната безбедност, територијалниот интегритет и јавна безбедност, заштитата на редот и спречување нереди и злосторства, заштитата на здравјето или моралот, угледот или правата на другите, за спречување на ширење на доверливи информации или за зачувување на авторитетот и непристрасноста на судството.

Законските основи за казнување на адвокатите во кривичната постапка се утврдени во Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010, 51/2011, 100/2012, 142/2016 и 198/2018) во следните членови:

Во членот 6 (Право на судење во разумен рок) е определено дека судот е должен постапката да ја спроведе без одолжување и да ја оневозможи секоја злоупотреба на правата кои им припаѓаат на лицата кои учествуваат во постапката (став 2). Согласно ставот 3 на истиот член, со парична казна од 700 до 1.000 евра во денарска противвредност ќе се казни физичко лице, а со казна во висина од 2.500 до 5.000 евра во денарска противвредност ќе се казни правно лице кое ќе ги злоупотреби правата што му припаѓаат во постапката.

Според членот 88 (Казнување поради навреда на судот) од Законот за кривичната постапка е утврдено дека судот ќе го казни со парична казна од 200 до 1.200 евра во денарска противвредност учесникот во постапката кој во поднесокот или усно, односно на друг начин го навреди судот или лицето кое учествува во постапката (став 1). Решението за казнување го донесува судот пред кој е дадена изјавата, а ако тоа е сторено во поднесокот, судот што треба да одлучи за поднесокот. Против ова решение е дозволена жалба по која одлучува советот од член 25 став 5 на овој закон.

Согласно членот 361 (Казнување поради нарушување на редот и дисциплината) е предвидено дека ако јавниот обвинител, обвинетиот, бранителот, оштетениот, законскиот застапник, полномошникот, сведокот, вештакот, преведувачот, односно толкувачот или друго лице кое присуствува на главната расправа го нарушува редот или не се придржува на наредбите од претседателот на советот за одржување на редот, претседателот на советот ќе го опомене (став 1). Ако опомената биде неуспешна, советот може да нареди обвинетиот да се отстрани од судницата, а другите лица може не само да ги отстрани, туку и да ги казни со

паричната казна предвидена во член 88 став 1 од овој закон (став 2). Во ставот 3 на истиот член е определено дека на бранителот или полномошникот, кој по казната ќе продолжи да го нарушува редот, советот може да му ја ускрати натамошната одбрана, односно застапување на главната расправа и во тој случај странката ќе се повика да земе друг бранител, односно полномошник. Ако е невозможно обвинетиот или оштетениот тоа да го сторат веднаш без штета за своите интереси или ако во случај на задолжителна одбрана не може веднаш да се постави нов бранител или полномошник, главната расправа ќе се прекине или одложи, а на бранителот односно полномошникот ќе му се нареди да ги плати трошоците што настанале од прекилот или одложувањето.

Правата и должностите на адвокатите се утврдени во Законот за адвокатурата („Службен весник на Република Македонија“ број 59/2002, 60/2006, 29/2007, 106/2008, 135/2011, 148/2015) и Кодексот за професионалната етика на адвокатите, адвокатските стручни соработници и адвокатските приправници што го има донесено Адвокатската комора.

Во членот 17 од Законот за адвокатурата, во кој се уредени правата и должностите на адвокатите, е утврдено дека правната помош на странката адвокатот ја дава совесно и стручно, согласно со закон, Кодексот на адвокатската етика и другите акти на Комората и како тајна го чува она што му го доверила странката. Давањето правна помош, може да се одбие или откаже од причини утврдени со закон, Кодексот на адвокатската етика и другите акти на Комората.

Согласно членот 30 од Законот за адвокатурата, адвокатите се одговорни за стручно и совесно вршење на адвокатската должност и за чување на угледот на адвокатурата. Како потешка повреда на адвокатската должност и угледот на адвокатурата, особено се смета неизвршување или очигледно несовесно вршење на работите на правна помош и вршење на јавни овластувања, непостапување по овластувањето и преземањето дејствија што адвокатот е должен да ги преземе во заштита на правата и интересите на странката и повредување на должноста на чување тајна.

Во Кодексот за професионалната етика на адвокатите, адвокатските стручни соработници и адвокатските приправници на Адвокатската комора, во точката 1 е утврдено дека адвокатот како давател на правна помош и вршител на јавни овластувања

треба да дава правна помош, да застапува или да брани странки кога тие му се обраќаат за таа цел. Адвокатот може да го одбие давањето правна помош или вршењето на јавни овластувања од оправдани причини, како што се: преоптовареност во работењето, незначителни изгледи за успех по предметот, неплаќање на доспеаните обврски од клиентот (трошоци и награда), кога е во прашање неодговорен парничар и слично.

Одбивањето да се даде правна помош во кривичните предмети (одбрана) треба да се цени по строги критериуми. Тоа е дозволено само во особено исклучителни случаи и тоа од објективна и од субјективна природа, како што се: болест на адвокатот, неплатени обврски од страна на обвинетиот за претходно дадена одбрана и слично.

Ако адвокатот прифати вршење на јавни овластувања, давање правна помош, застапување или одбрана тој е должен да и остане верен на својата странка и да се труди со истата да воспостави однос на доверба. Тој може да го откаже застапувањето, одбраната или давањето друга правна помош само од исти причини поради кои можел да одбие давање правна помош, ако за тие причини дознал по преземањето на предметот. Но, и во овој случај адвокатот е должен својата странка да ја застапува се додека не си обезбеди друг правен застапник.

5. Адвокатот е должен совесно да ја застапува и да ја брани својата странка, користејќи ги притоа сите потребни средства, дозволени со Законот или со друг пропис.

9. Адвокатот не треба да прифати вршење на јавни овластувања, застапувања, одбрана или давање друга правна помош во толкава мера, кога со тоа би бил преоптоварен до таа мерка, што секој случај не би можел совесно и темелно да го обработи. Во случај на презафатеност, адвокатот треба странката да ја упати на други свои колеги во кои има доверба, а кои имаат временска можност за прифаќање на странката.

13. Во извршувањето на својата професија, адвокатот е должен да го чува угледот на судот, и институциите пред кои се јавува. Неговиот настап треба да биде таков, судовите и другите органи во него да гледаат заштитник во спроведувањето на законитоста и заштитата на правата и правните интереси на странките.



Адвокатот е должен да укажува почитување кон судот и институциите пред кои се јавува, но исто така, во интерес на угледот на адвокатурата, е должен да не дозволи некоректен однос на претставниците на тие органи кон него и кон неговата странка.

6. Слободата на изразувањето е предуслов за функционирањето на секое демократско општество и за остварување на многу други слободи и права. Слободата на мислата и јавното изразување на мислата претставува субјективно право коешто е нераскинливо поврзано со човековата личност. Гарантирањето на оваа слобода во Уставот на Република Северна Македонија е на такво рамниште што овозможува нејзино директно остварување, без поддршка на посебно законско уредување и истовремено овозможува нејзина директна заштита врз основа на Уставот, од страна на Уставниот суд, согласно член 110 став 1 алинеја 3 од Уставот. Исто така, Уставот на Република Северна Македонија не содржи ниту специјална, ниту генерална законска резерва која би ги определила границите на остварувањето на слободата на мислата и јавното изразување на мислата, поради што нејзината граница треба да се бара во севкупноста на Уставот и неговите определби имајќи ги притоа во предвид меѓународните документи што се ратификувани во согласност со Уставот.

Границите на манифестирањето на оваа слобода за поединецот се наоѓаат во со закон санкционираните дејствија, без оглед дали се работи за кривична или граѓанско-правна санкција. Оттука, уставно-правен спор дали постои повреда на со Уставот загарантираната слобода на јавното изразување на мислата преку санкционирање на нејзината манифестација, се сведува на уставно - правна оценка дали со ваквата санкција е повредена самата содржина на уставно гарантираната слобода на поединецот без никакво ограничување јавно да го искаже своето мислење, или, пак, е санкционирано дејствие кое, иако како свој појавен облик го има јавното искажување на мислење, всушност ја изгубило смислата на слобода на мислење и јавно искажување на мислата која што Уставот ја гарантира и заштитува, преминувајќи во дејствие со кое се повредуваат други со Уставот и со закон заштитени слободи, права и интереси.

Слободата на изразување на мислата на адвокатите, претставува посебен контекст и таа е поврзана со значајната улога што ја имаат адвокатите во судските постапки. Адвокатите, заедно со судиите и обвинителите се тие што треба да обезбедат почи-

тување на човековите права и владеење на правото во судските постапки. Особено значајна е улогата на адвокатите бидејќи тие обезбедуваат правна помош и застапување, а во кривичната постапка се јавуваат во својство на бранители на обвинети лица. Значењето на адвокатите се гледа и од таму што правото на застапување од страна на адвокат, претставува составен елемент на правото на фер судење признато со меѓународното и домашното право. За да може правната помош да биде ефикасна, неспорно е дека таа мора да се остварува независно, поради што и Уставот на адвокатурата и ја признава и гарантира нејзината самостојност и независност. Самостојноста и независноста на адвокатурата не се исцрпува само во правата на адвокатите, туку и во нивните должности, од кои секако најзначајна е должноста на почитувањето на законите.

Од богатата судска практика на Европскиот суд за човекови права во врска со слободата на изразувањето на адвокатите, може да се резимираат следниве општи принципи:

- Посебниот статус на адвокатите им дава централна позиција во администрацијата на правдата како посредници помеѓу јавноста и судовите. Според тоа тие имаат клучна улога во обезбедувањето на довербата на јавноста во судовите, чијашто мисија е од фундаментално значење во секоја држава што е заснована на принципот на владеењето на правото (*Morice v. France*, став 132, *Kuyprianou v. Cyprus*, став 173);

- Слободата на изразувањето се однесува и на адвокатите и ја опфаќа не само суштината и содржината на идеите и информациите што се изразени, туку и формата преку која се пренесени (пресуда во случајот *Kuyprianou v. Cyprus*, став 174, *Morice v. France*, став 134). Адвокатите имаат право да коментираат во јавноста прашања поврзани со администрацијата на правдата, под услов нивната критика да не надминува определени граници (*Morice v. France*, став 134, *Nikula v. Finland*, став 46). Потребно е да се направи баланс помеѓу различните интереси што се во игра, коишто опфаќаат право на јавноста да добива информации за прашања што произлегуваат од судските одлуки, прашања поврзани со соодветното спроведување на правдата и дигнитетот на правната професија (*Nikula v. Finland*, став 46);

- Слободата на изразувањето не е целосно неограничена, бидејќи нејзиното остварување повлекува „обврски и одговорности“ (*Europapress Holding, d.o.o. v. Croatia*, став 58). Слободата

на изразувањето во судницата не е неограничена и определени интереси, како што се авторитетот на судството, се доволно важни за да се оправдаат ограничувањата на оваа слобода;

- Изразот „авторитет на судството“ го вклучува поимањето дека судовите се, и се прифатени од јавноста како соодветниот форум за утврдување на правата и обврските и за решавање на споровите на граѓаните; дека јавноста во целина има почитување и доверба во способноста на судот да ја исполни оваа функција (*Sunday Times v. United Kingdom*, став 55). Работата на судовите, кои се гарантите на правдата и кои имаат фундаментална улога во државата заснована на владеењето на правото, мора да уживаат јавна доверба и тие треба да бидат заштитени од неосновани напади. Меѓутоа, судовите како сите јавни институции не се имуни на критика и контрола. Оттука, иако странките имаат право да го коментираат спроведувањето на правдата со цел да ги заштитат своите права, нивната критика не смее да премине определени граници. Особено треба да се направи јасно разграничување меѓу критиката и навредата. Доколку единствената намера на која и да било форма на изразување е да се навреди судот, или членови на тој суд, соодветната санкција во принцип, не би значело дека претставува повреда на членот 10 од Конвенцијата (*Skalka v. Poland*);

- Адвокатите се подложени на ограничувања во поглед на нивното професионално однесување кое мора да биде дискретно, чесно и со дигнитет, но тие исто така имаат ексклузивни права и привилегии, меѓу кои и определена слобода во поглед на аргументите што можат да ги изнесат пред судот (*Morice v. France*, став 133).

Од наведените одредби од Законот за адвокатурата произлегува дека адвокатот е должен да ги штити интересите на странката на најдобар начин и со законски средства, правната помош да ја дава совесно, стручно и во согласност со закон и етичките правила на адвокатурата, да се придржува на Уставот и законите, да внимава на угледот на адвокатурата како јавна служба како и е одговорен за повреда на адвокатската должност и угледот на адвокатурата. Слободата на изразувањето на адвокатите кои се јавуваат како бранители на обвинети во кривична постапка мора да служи заради одбрана на правата на обвинетиот, и токму од тие причини на адвокатите им се признава висок степен на заштита при остварувањето на оваа слобода. Но при остварува-

њето на оваа слобода адвокатот е врзан со процесните правила на една строго формализирана постапка како што е кривичната постапка, како и со неговите професионални должности и етика. Оттука произлегува дека слободата на изразување на адвокатите не може да се користи како оправдување за дејствијата на адвокатите со кои се злоупотребуваат правата и процесните овластувања и кои се преземаат со единствена цел за одолговлекување на постапката.

Токму заради оневозможување на злоупотребите на правата во постапката, во горенаведените членови 6, 88 и 361 од Законот за кривичната постапка, законодавецот му дал овластување на судот како орган задолжен за водење на постапката и за обезбедување на редот во судницата и достоинството на судот, да може да изрекува парични казни во случај на злоупотреба на правата од страна на странките, навреда на судот и поради нарушување на редот и дисциплината од страна на странките и учесниците во постапката. Обврска на судот е да ја води постапката на начин што ќе обезбеди соодветно однесување на странките и фер судење. Законските одредби за навреда на судот имаат за цел да го санкционираат она однесување со кое се оневозможува судењето да се одвива на правичен, ефикасен и експедитивен начин, да овозможи непречено одвивање на судењата, без непотребни одлагања и одолжувања на постапките, да се спроведуваат одлуките на судечкиот судија и во целина судството да се заштити од неосновани напади и манипулација со кои се загрозува довербата на јавноста во независноста, непристрасноста и интегритетот на судството.

7. Во конкретниов случај, имајќи ја предвид утврдената фактичка состојба, содржината на оспорените одлуки, наводите во барањето, релевантните уставни и законски одредби, практиката на Европскиот суд за човекови права, Судот утврди дека барањето за заштита на слободите и права кои се однесуваат на слободата на изразувањето е неосновано од следниве причини.

Имено, неспорно е дека статусот што го има подносителката на барањето како адвокат – бранител на обвинет во кривична постапка, и се дава право на заштита на неговата слобода на изразувањето гарантирана со членот 16 од Уставот и членот 10 од Европската конвенција за човекови права, но само во обем и доколку изречената санкција може да се оцени дека претставува вмешување, односно попречување на остварувањето на слобо-

дата на изразувањето. За да тоа се утврди потребно е да се направи анализа на самата санкција, односно да се утврди поради кое однесување и поради кои причини подносителот бил казнет, во контекст на фактите на случајот и релевантните одредби од законите.

Во самото барање подносителката наведува дека наспротив се работело за лично и слободно комуницирање со луѓето кои се наоѓале во нејзината близина, а од друга страна се гледало и се слушало како претседателот на советот се обраќал кон подносителката на барањето со зборовите, цитирано: „сакаш уште снимки колешке“, дека ниту се обратила кон судот, но во моментот кога претседателот на советот директно и се обратил со горецитираната реченица се обидела да одговори и во тој момент и останатите присутни почнале да зборуваат при што настанала ситуација во која повеќе луѓе одеднаш зборувале. Потоа претседателот на советот навел, цитирано: „Знате што ... сега ќе ви одговорам на записник...“, по што на записник била казнета со парична казна од 500 евра. Решението со кое била изречена паричната казна било донесено согласно член 88 став 1 од Законот за кривичната постапка, заради навреда на судот, бидејќи така сметал претседателот на советот и согласно нејзината лична перцепција се работело за иронично обраќање, наводно со што подносителката на барањето алудирала на времето кога завршила расправата односно на траењето на истата, а коешто изразување би било предмет на анализа пред Уставниот суд од аспект на слободата на изразувањето.

При градењето на правното мислење Судот ја имаше во предвид практиката на Европскиот суд за човекови права и особено општите принципи за слободата на изразувањето на адвокатите утврдени од страна на Европскиот суд. Меѓутоа, судовите како сите јавни институции не се имуни на критика и контрола. Оттука, иако странките имаат право да го коментираат спроведувањето на правдата со цел да ги заштитат своите права, нивната критика не смее да премине определени граници. Особено треба да се направи јасно разграничување меѓу критиката и навредата. Доколку единствената намера на која и да било форма на изразување е да се навреди судот, или членови на тој суд, соодветната санкција во принцип, не би значело дека претставува повреда на членот 10 од Конвенцијата (*Skalka v. Poland*).

Судот во овие случаи прифаќал дека е применлив членот 10 од Конвенцијата и дека изречените санкции претставуваат вмешување односно ограничување на слободата на изразувањето, по што го применувале трипартитниот тест за оценување на законитоста, оправданоста и неопходноста односно пропорционалноста на мерката.

Она што конкретниот случај пред Уставниот суд го разликува од наведените случаи на Европскиот суд, а што произлезе од утврдената фактичка состојба, оди во правец на фактот дека подносителката била казнета за нејзиното конкретно изразување кое било иронично упатено кон судот односно истата прашала: „Нема ли уште една снимка да гледаме“? алудирајќи на времето кога завршила расправата. За таквиот ироничен однос спрема судот била казнета со парична казна од 500 евра во денарска противвредност. На писмено изготвеното решение за казнување, адвокатот Ружица Николовска поднела жалба до Кривичниот совет на Одделението за организиран криминал и корупција при овој суд, којшто со свое Решение КОК-КР.бр.11/19 од 6.03.2019 година го потврдил Решението IX КОК.бр.40/18.“

Односно, од утврдената фактичка состојба произлезе дека Кривичниот совет на Одделението за организиран криминал и корупција при Основниот суд Скопје I Скопје утврдил дека при изрекувањето на санкцијата го имал предвид целокупното однесување на подносителката и истото го оценил како однесување што имало за цел и повреда на правата и интересите на другите странки во постапката, посебно правото на лицето против кое се води постапката кое има право на правично судење. Во конкретниот случај Судечкиот судија утврдил, а Кривичниот совет потврдил, дека подносителот со своето однесување ги злоупотребил правата на учесниците во постапката бидејќи поради Судот посебно ги ценел околностите дека подносителката на барањето има право да го коментира спроведувањето на правдата со цел да ги заштити своите и правата на обвинетиот, но нивната критика не смее да премине определени граници, при што особено треба да се направи јасно разграничување меѓу критиката и навредата.

Во решението со коешто на подносителката и е изречена паричната санкција, судечкиот судија дал доволно образложени аргументи за несоодветното однесување на подносителката како бранител на обвинетиот во тој предмет, коешто сосема оправдано го оценил како поведение со кое се злоупотребуваат правата во

постапката, се наштетува на судскиот процес и на правата на одбраната и во целина се придонесува за нарушување на текот на постапката. Фактичката состојба што беше изнесена погоре покажува дека суштински аспект на овој конкретен случај е санкционирањето на непрофесионалното однесување на адвокатот, а не неговата слобода на изразувањето поради што Судот оцени дека барањето за заштита на слободите и правата треба да се одбие како неосновано.

8. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

9. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство на гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.105/2019 од 04.03.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање против Одлуката У.бр.105/2019 донесена од Уставниот суд на 4 март 2020 година, го издвојувам и писмено го образложувам следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. НЕ СЕ СОГЛАСУВАМ со Одлуката У.бр.105/2019 донесена од Уставниот суд на 4 март 2020 година, со која „се одбива барањето на Ружица Николовска адвокат од Скопје за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата“, повредени со Решението КОК.бр.40/18 донесено од Основниот суд Скопје I на 02.11.2018 и Решението КОК-КР.бр.11/19 донесено од Кривичниот совет на Основниот суд Скопје I на 6 март 2019 година.

2. Несоогласувањето со наведената одлука на Уставниот суд е поради: (а) несоодветно утврдена и интерпретирана фактичка состојба, (б) несоодветно применети уставно-судски процесни

правила и (в) оневозможување да се оствари уставно загарантираната слобода на мислата и јавното изразување на мислата.

(а) Во врска со фактичката состојба, таа е несоодветно утврдена со Одлуката У.бр.105/2019, од следните причини:

- не е утврдено времето, попрецизно моментот, во кој е дадена спорната изјава на Ружица Николовска иако:

\*Барателката наведува дека изјавата е дадена „...кога веќе претседателот на Советот го заврши рочиштето за тој ден и внесе на записник термин со кој се закажува наредна расправа“, потоа иако

\*во Решението КОК.бр.40/18 донесено од Основниот суд Скопје I на 02.11.2018 година се наведува дека „во моментот кога Претседателот на советот наведе дека расправата се одлага за наредниот закажан датум 05.11.2018 година, ...Ружица Николовска адвокат од Скопје иронично се обрати на Претседателот на советот „Нема ли уште една снимка да гледаме?“ алудирајќи на времето кога заврши расправата“ и иако

\*во Решението КОК-КР.бр.11/19 донесено од Кривичниот совет на Основниот суд Скопје I на 6 март 2019 година се наведува дека „...во моментот кога судот донел решение главната расправа да се одложи за наредниот закажан датум, бранителот на обвинетиот иронично се обратил на судот и прашал „Нема ли уште една снимка да гледаме?“, притоа алудирајќи на времето кога расправата завршила, со оглед дека истата завршила во 20,15 часот.“

Од наведените правни акти (Решението КОК.бр.40/18 и Решението КОК-КР.бр.11/19) и од наводите на адвокатот Ружица Николовска доставени до Уставниот суд заедничко е дека СПОРНАТА ИЗЈАВА Е ДАДЕНА ПО ЗАВРШУВАЊЕТО НА ГЛАВНАТА РАСПРАВА. Уставниот суд го занемари тој факт иако во предметот ги има доказите за тоа. Значењето на тој факт е од битно влијание за мериторно одлучување по ова барање.

- Имено, не е утврдено како, попрецизно на кој начин, е дадена спорната изјава на Ружица Николовска иако:

\*Барателката наведува дека изјавата е дадена така што „...воопшто не се обраќам до ниту еден член од советот, туку напротив се работи за лично и слободно комуницирање со луѓето кои се наоѓаат во моја близина“, понатаму наведува „...станува збор за разменување на информации и комуникација по завршу-



вање на расправата и надвор од самата расправа, што значи дека во ниту еден момент не станува збор за обраќање кон судот“, потоа наведува дека „во овој случај, адвокатот не упати навреда кон судот, ниту се обрати кон судот“, додека пак

\*во Решението КОК.бр.40/18 донесено од Основниот суд Скопје I на 02.11.2018 година се наведува дека „...Ружица Николовска адвокат од Скопје иронично се обрати на Претседателот на советот со зборовите ...“ (страна 2 став 1 од Решението), а

\*во Решението КОК-КР.бр.11/19 донесено од Кривичниот совет на Основниот суд Скопје I на 6 март 2019 година се наведува дека „...бранителот на обвинетиот иронично се обратил на судот и прашал ...“ (страна 2 став 4 од Решението КОК-КР.бр. 11/19).

Наведените два правни акти на Основниот суд Скопје I и писмените наводи на адвокатот Ружица Николовска доставени до Уставниот суд, СЕ МЕЃУ СЕБЕ ПРОТИВРЕЧНИ.

Барателката тврди дека не се обраќала кон Судот, а во Решението КОК.бр.40/18 и во Решението КОК-КР.бр.11/19 се тврди дека Ружица Николовска се обраќала кон Судот. Притоа, во Решението КОК.бр.40/18 и во Решението КОК-КР.бр.11/19 се наведува дека Ружица Николовска се обратила на Судот, а во одговорот на Судечкиот судија по предметот КОК.бр.40/18 упатен до Уставниот суд се наведува дека таа се обратила на Претседателот на советот.

За таквата двострано контрадикторна фактичка состојба, за која постојат докази во уставно-судскиот предмет, Уставниот суд требаше да изврши дополнителни истражувања имајќи го предвид значењето на тој факт за поставеното барање да се заштити слободата на јавното изразување на мислата, особено што Барателката ги посочила доказите кои постојат и кои се достојни да им се верува како што е видео-тонскиот запис од расправата одржана на 02.11.2018 година. Наместо изведување на факт од посочениот доказ, Уставниот суд го занемари и тој релевантен факт.

Исто така, не е утврдено како, попрецизно на кој начин, е донесено Решението КОК.бр.40/18 на Основниот суд Скопје I од 02.11.2018 година, иако:

\*Барателката наведува дека „...претседателот на советот без да се советува со останатите членови на советот на записник од 02.11.2018 година донесе решение со кое бранителот Ружица

Николовска се казнува во износ од 500 евра во денарска противвредност од 30.750,00 денари...“, како и „...претседателот на советот таквото решение го носи самостојно, а не како совет составен од 2 судии и 3 судии поротници ...“, додека

\*во воведот на Решението КОК.бр.40/18 донесено од Основниот суд Скопје I на 02.11.2018 година се наведува дека „Основниот суд Скопје I Скопје, Одделение за организиран криминал и корупција, како првостепен кривичен суд преку судијата Добрила Кацарска како Претседател на советот, судијата Дарко Тодоровски како член на советот и судиите поротници Зоран Јовановски, Сузана Филиќ и Драган Филиповски, како членови на советот ...“, а

\*во Решението КОК-КР.бр.11/19 донесено од Кривичниот совет на Основниот суд Скопје I на 6 март 2019 година најнапред се изнесуваат наводите во жалбата на Ружица Николовска до Кривичниот совет, меѓу кои и наводот дека „...согласно одредбата од чл.88 од ЗКП, советот е тој кој го носи решението, што не е сторено во конкретниот случај со оглед дека истото е донесено од страна на претседателот на советот без да се советува со советот, што може да се види од записникот за главна расправа од 02.11.2018 година“, при што во ова решение се констатира дека во прилог на жалбата е доставен записник од главна расправа КОК.бр.40/18 од 02.11.2018 година и ЦД од одржана главна расправа од 02.11.2018 година, но потоа Кривичниот совет ја цитира содржината на член 88 став 1 од ЗКП и не се произнесува по наводот во жалбата дека Решението КОК.бр.40/18 не е донесено од Судечкиот совет туку од претседателот на Советот.

Оттука, постои ПРОТИВРЕЧНОСТ меѓу наводите на Ружица Николовска, изнесени во Барањето до Уставниот суд и во жалбата упатена до Кривичниот совет, од една страна, и содржината на воведот на Решението КОК.бр.40/18 донесено од Основниот суд Скопје I на 02.11.2018 година, од друга страна. Притоа, имајќи предвид дека во Решението КОК-КР.бр.11/19 се констатира дека во прилог на жалбата се примени записник од главна расправа КОК.бр.40/18 од 02.11.2018 година и ЦД од одржана главна расправа од 02.11.2018 година, со што Ружица Николовска ги посочува доказите кои постојат и кои се веродостојни за утврдување на вистината по конкретното прашање, а Кривичниот совет не се изјасни за тоа, произлегува дека Уставниот суд требало да го расчисти и тоа фактичко прашање. Наместо тоа, и Уставниот

суд премина преку тоа прашање без утврден факт и без одговор во врска со него.

- Понатаму, не е утврдено како, попрецизно на кој начин, е определена висината на паричната казна од 500 евра во денарска противвредност во Решението КОК.бр.40/18 донесено од Основниот суд Скопје I на 02.11.2018 година. Имено:

\* во Барањето на Ружица Николовска доставено до Уставниот суд се наведува, меѓу другото, дека Европскиот суд за човекови права ги има следните ставови: слободата на изразувањето на адвокат треба да се цени од аспект на тоа дали неговата изјава е дадена во судница (во кој случај критиката кон судот е дел од правото на правично судење и на правото на одбрана на интересите на клиентот) или надвор од судница, дали изјавата се однесува на подобро функционирање на правосудниот систем и остварување на јавен интерес (во кој случај слободата на изразувањето на адвокатот не треба да се казнува) или не е во таа функција, дали изјавата на адвокатот се заснова на пренесување на факти и на вредносни ставови на адвокатот (во кој случај има слобода на изразување) или изјавата не се заснова на тие основи, дали изјавата на адвокатот е во најдобар интерес на неговиот клиент или не е во таа функција, дали изречената санкција на адвокат од страна на суд има легитимна цел и дали е неопходна, соодветна и пропорционална на изјавата или нема општествена оправданост и можело да не се изрече казната или начинот на казнувањето или висината на казната биле несразмерни на изјавата. Имајќи ги предвид овие ставови, Барателката наведува дека „...незамисливо е, заради искажани вредносни ставови и мислења на еден адвокат, а посебно заради пренесување на факти како што впрочем беа долгите судски рочишта во траење од по 12 часа, да сето тоа се подведува под капата на една законска одредба „казнување заради навредна на судот“, а наведува и тоа дека висината на конкретно изречената санкција од 500 евра, што претставува нешто повеќе од една просечна плата во нашата држава, претставува начин за замолчување и своевидно дисциплинирање на адвокатите, односно нивно одвраќање од барање права како за себе, така и за обвинетите кои ги застапуваат.

\* во Решението КОК-КР.бр.11/19 донесено од Кривичниот совет на Основниот суд Скопје I на 6 март 2019 година се изнесува содржината на жалбата на Ружица Николовска против Решението КОК.бр.40/18 донесено од Основниот суд Скопје I на 02.11.

2018 година, при што, меѓу другото, се наведува дека Ружица Николовска го оспорува Решението КОК.бр.40/18 и поради тоа што „...судот произволно ја определил паричната казна без образложение за оправданоста од изрекување на високата парична казна ... Конкретниот износ треба да биде соодветен на содржината и тежината на навредата која е изнесена ...“, но потоа во ова решение Кривичниот совет не се изјасни за тој навод од жалбата. Имајќи го предвид изнесеното, произлегува дека Уставниот суд требало да го расчисти и тоа фактичко прашање и, по повод на наводите на Барателката упатени до Уставниот суд, да оцени дали висината на паричната казна е општествено оправдана, неопходна, соодветна и пропорционална на дејствието на адвокатот Ружица Николовска. Наместо тоа, и Уставниот суд премина преку тоа прашање без утврден факт и без одговор во врска со него.

- не е утврдена ниту исправноста на интерпретацијата на спорната изјава на Ружица Николовска. Имено:

\*во Брањето на Ружица Николовска упатено до Уставниот суд не е наведена содржината на изјавата/прашањето за кое и' е изречена парична казна, а

\*во Решението КОК.бр.40/18 донесено од Основниот суд Скопје I на 02.11.2018 година се наведува дека „...Ружица Николовска адвокат од Скопје иронично се обрати на Претседателот на советот со зборовите: „Нема ли уште една снимка да гледаме?“ Алудирајќи на времето кога завршува расправата“ (страна 2 став 1 од Решението).

\*во Решението КОК-КР.бр.11/19 донесено од Кривичниот совет на Основниот суд Скопје I на 6 март 2019 година, потоа се наведува дека „...бранителот на обвинетиот иронично се обратил на судот и прашал: „Нема ли уште една снимка да гледаме? притоа алудирајќи на времето кога расправата завршила, со оглед дека истата завршила во 20,15 часот“.

Недоведувајќи ја во прашање точноста на поставеното прашање со оглед дека НЕМА ПРОТИВРЕЧНОСТ МЕЃУ НАВОДИТЕ НА БАРАТЕЛКАТА И ДВЕТЕ СУДСКИ РЕШЕНИЈА за содржината на спорното прашање, се отвора дилема за тоа какво е значењето на наведеното прашање? Во врска со тоа:

\*во Барањето на Ружица Николовска упатено до Уставниот суд се наведува дека прашањето е „...разменување на информации и комуникација по завршување на расправата и надвор од

самата расправа, што значи дека во ниеден момент не станува збор за обраќање кон судот, а уште помалку за навреда или било каква иронија спрема судот. Ваквото санкционирање на бранителите во еден од највисоко профилираните кривични случаи претставува арбитрерно и произволно „дисциплинирање“ на адвокатите од страна на јавната власт“.

\*во Решението КОК.бр.40/18 донесено од Основниот суд Скопје I на 02.11.2018 година, пак, се наведува дека „со оглед на ваквиот ироничен однос спрема судот од страна на ...Ружица Николовска адвокат од Скопје, судот согласно член 88 став 1 од ЗКП донесе решение со кое го казни бранителот Ружица Николовска адвокат од Скопје со парична казна во износ од 500 евра во денарска противвредност ...“.

\*во Решението КОК-КР.бр.11/19 донесено од Кривичниот совет на Основниот суд Скопје I на 6 март 2019 година, пак, се наведува дека „...по наоѓање на советот правилна е одлуката на судот за казнување на бранителот на обвинетиот ..., адвокат Ружица Николовска од Скопје, со оглед дека истата со нејзиниот ироничен однос кон судот, го навредила судот, а во смисла на погоре цитираните законски одредби ...“.

Од изнесените наводи во Барањето упатено до Уставниот суд, во Решението КОК.бр.40/18 и во Решението КОК-КР.бр.11/19, произлегува дека прашањето „Нема ли уште една снимка да гледаме?“ различно се интерпретира и објаснува од Барателката, од една страна, и од двата суда, од друга страна. При таа состојба, а со цел да се дојде до вистинската смисла на прашањето, Уставниот суд требало да го расчисти и тоа фактичко прашање. Наместо тоа, и Уставниот суд премина преку тоа прашање без утврден факт и без одговор во врска со него.

- При напред наведените недостатоци поврзани со фактичката состојба, особено се проблематични следните наводи од Одлуката У.бр.105/2019 на Уставниот суд:

\* страна 14 став 2 од Одлуката: „...од утврдената фактичка состојба произлезе дека Кривичниот совет на Одделението за организиран криминал и корупција при Основниот суд Скопје I Скопје утврдил дека при изрекувањето на санкцијата го имал предвид целокупното однесување на подносителката и истото го оценил како однесување што имало за цел и повреда на правата и интересите на другите странки во постапката, посебно правото на лицето против кое се води постапката кое има право на

правично судење“ (ова образложение на Уставниот суд воопшто не се заснова на докази и од нив изведени факти бидејќи Кривичниот совет во своето Решение КОК-КР.бр.11/19 воопшто не споменува, ниту наведува дека го имал предвид „целокупното однесување на подносителката и истото го оценил како однесување што имало за цел и повреда на правата и интересите на другите странки во постапката, посебно правото на лицето против кое се води постапката кое има право на правично судење“).

\*Понатаму, на страна 14 став 2 од Одлуката се наведува дека: „Во конкретниот случај Судечкиот судија утврдил, а Кривичниот совет потврдил, дека подносителот со своето однесување ги злоупотребил правата на учесниците во постапката бидејќи подносителката на барањето има право да го коментира спроведувањето на правдата со цел да ги заштити своите и правата на обвинетиот, но нивната критика не смее да премине определени граници, при што особено треба да се направи јасно разграничување меѓу критиката и навредата“ (ни ова образложение на Уставниот суд нема основа во Решението КОК.бр.40/18 и Решение КОК-КР.бр.11/19 со оглед дека во овие решенија нема такви наводи).

\*Потоа, на страна 14 став 3 од Одлуката на Уставниот суд се наведува дека: „Во решението со коешто на подносителката и е изречена паричната санкција, судечкиот судија дал доволно образложени аргументи за несоодветното однесување на подносителката како бранител на обвинетиот во тој предмет, коешто сосема оправдано го оценил како поведење со кое се злоупотребуваат правата во постапката, се наштетува на судскиот процес и на правата на одбраната и во целина се придонесува за нарушување на текот на постапката“ (ни Решението КОК.бр.40/18 не содржи такво образложение како што му дава Уставниот суд во својата Одлука, со што Уставниот суд покажува пристрасност во одлучувањето).

(б) Во врска со несоодветно применети уставно-судски процесни правила:

- имајќи ја предвид несоодветно утврдената фактичка состојба во напред наведената смисла, беше неопходно Уставниот суд да организира јавна расправа, а особено што:

\*од една страна, Барателката наведе дека „...барам да биде одржана и јавна расправа, за која ќе бидам уредно известена“, а

\*од друга страна, тоа е и обврска на Уставниот суд, според член 55 став 1 од Деловникот на Уставниот суд (членот 55 став 1 гласи: „За заштита на слободите и правата Уставниот суд одлучува, по правило, врз основа на јавна расправа“). Ова особено во ситуации кога е нужно потребно да се доутврдат факти при противречни тврдења на странките во постапката пред Уставниот суд, како и што

\*на седницата беше даден предлог да се организира јавна расправа, но тој предлог не беше ставен на гласање а беше донесена Одлуката У.бр.105/2019.

- покрај тоа, Одлуката У.бр.105/2019 на Уставниот суд содржи и низа други процедурални недостатоци, меѓу кои особено е индикативен фактот дека Одлуката не содржи одредба за нејзино објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“ иако според член 78 став 2 од Деловникот на Уставниот суд „Одлуките на Уставниот суд се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“, што е императивна одредба.

(в) На крајот сметам дека Уставниот суд при одлучувањето за ова барање требаше да ја има во предвид и Одлуката на Судот У.бр.57/2019 со која се утврдува повреда на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата на двајца адвокати од Скопје и се поништуваат означените решенија во точка 2 од Одлуката.

Исто така сметам дека Уставниот суд при одлучувањето требаше да ги има во предвид и пресудите на Европскиот суд за човекови права со кои се утврдува повреда на член 10 од Конвенцијата во случаи на казнување на адвокати заради критики кон судот, како на пример: *BONO V FRANCE* (АПП бр.29024/22), *MORICE V FRANCE* (бр.29369/10), *NICULA V FINLAND* и други пресуди, а особено пресудата на Европскиот суд за човекови права во случајот Селмани и други против Република Македонија од 9 февруари 2017 година (Жалба бр.67259/14) со која смета дека има повреда на член 6 од Конвенцијата во поглед на неодржување на усна расправа пред Уставниот суд на Република Македонија, како и повреда на член 10 од Конвенцијата.

(г) Тргувајќи од тоа дека во конкретниот случај е несоодветно утврдена и интерпретирана фактичката состојба и дека се несоодветно применети уставно-судските процесни правила, сметам дека Уставниот суд предизвикал неможност да се оствари уставно загарантираната слобода на јавно изразување на мис-

лата доколку беше утврдено следното: спорното прашање е поставено во судница, после завршување на јавната расправа одржана на 02.11.2018 година, без обраќање на адвокатот кон Судот (или со обраќање, но со внимателна интонација), потоа дека решение е донесено од претседателот на Судечкиот совет а не од Советот, како и ако не мораше или ако е непропорционална висината на паричната казна, а сето тоа доколку беше организирана јавна расправа и ако Одлуката на Уставниот суд У.бр.105/2019 беше предвидено да се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Тргувајќи од наведените правни аргументи и фактичка состојба јасно произлегува дека ограничувањето на слободата на мисла и јавно изразување на мислата на подносителот на барањето не било пропорционално на легитимната цел и дека не било неопходно во едно демократско општество.

Врз основа на изнесените гледишта, убеден сум дека во конкретниот случај постои повреда на слободата на мислата и јавното изразување на мислата на Ружица Николовска адвокат од Скопје, гарантирана со членовите 16 и 54, а во врска со член 53 од Уставот.

Судија на Уставниот суд,  
Јован Јосифовски  
(У.бр.105/2019 од 04.03.2020)

## 68.

### У.бр.139/2019

**- Заштита на слободите и правата што се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 71 и член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 3 јуни 2020 година, донесе



## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Звонко Давидовиќ, Христијан Давидовиќ и Елеонора Јанковиќ, адвокати од Скопје, за заштита на слободите и правата што се однесува на слободата на мислата и јавното изразување на мислата утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот за кои што сметаат дека им се повредени со Решението на Основниот Суд Скопје 1 Скопје КОК 40/18 од 16.10.2018 година и Решението на Апелациониот суд КОКЖ 47/18 од 17.12.2018 година.

2. Звонко Давидовиќ, Христијан Давидовиќ и Елеонора Јанковиќ, адвокати од Скопје до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа барање за заштита на слободите и правата што се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот.

3. Во барањето за заштита на слободите и правата се наведува дека на 16.10.2018 година била закажана расправа на која требало да се сослуша заштитениот сведок под псевдонимот С1, но поради технички проблеми со системот за сослушување на заштитени сведоци била дадена пауза од 20 минути, а потоа од страна на судската полиција адвокатите и обвинетите биле известени дека судењето ќе продолжи во сала број 1 на стариот кривичен суд, каде што како што се наведува во барањето немало соодветни услови за работа за толкав број на бранители и обвинети

Понатаму подносителите наведуваат дека од страна на неколку бранители бил побаран збор со цел да се укаже на Советот дека не постоеле услови за работа во такви услови, Судот го одбил барањето на бранителите и одлучил расправата да се одржи во тие услови. Како последица на таквата одлука на Судот бранителите станале на нозе без да го нарушат редот во судницата, во знак на револт се со цел за да се испрати порака за да се обезбедат подобри услови за работа.

Поради настаната ситуација, Судот одлучил да им изрече поединечни парични казни по 1000 евра на сите бранители а воедно и на подносителите на ова барање кои подоцна донесеното решение од Основниот кривичен суд тие како незадоволни го обжалиле пред Апелациониот суд Скопје, којшто по жалбата

донел Решение со кое изречените казни ги преиначил на износи во висина од 500 евра во денарска противредост.

Согласно наведеното се бара од Уставниот суд да донесе одлука со која ќе ги поништи решението на Основниот суд Скопје 1, КОК бр. 40/18 од 16 октомври 2018 година и решението на Апелациониот суд Скопје КОКЖ бр. 47/18 од 17 декември 2018 година.

4. Судот на седницата утврди дека подносителите на барањето за заштита на слободите и правата адвокатот Звонко Давидовиќ, адвокатот Христијан Давидовиќ и адвокатот Елеонора Јанковиќ како бранители на обвинетиот Душко Лазаров и Александар Василевски-Нинџа, Основниот суд Скопје 1 Скопје со посебни решенија КОК 40/18 од 16.10.2018 година (сите со истиот број и датум) ги казнил со парична казна во износ од 1000 евра во денарска противвредност по 615,00 денари вредност на 10 евра или вкупен износ од 61.500,00 денари, а ова да го сторат во рок од 15 дена по правосилноста на решението, под страв на присилно исполнување.

Постапувајќи по поднесениот обвинителен акт, Судот закажал главна расправа на ден 16.10.2018 година, којашто започнала во 10.00 часот во судница во новата зграда на Основниот суд Скопје 1 Скопје со изведување на доказ сослушување на загрозен сведок. Поради технички проблем и неможност истиот да се отстрани, а за да не дојде до одлагање на расправата, Советот одлучил расправата да продолжи во судница 1 во старата зграда на Основниот суд Скопје 1 Скопје, и тоа им било соопштено на присутните. Бранителите на обвинетите на ова бурно реагирале наведувајќи дека во судницата во која се преселиле и во која требало да продолжи расправата немало услови за работа, а поточно немало клупи пред секој од бранителите, поради што тие без одобрение на Судот станале и стоеле на нозе.

Претседателот на Советот ги замолил бранителите на обвинетите да не ја нарушуваат работата на Судот и да седнат и истовремено ги предупредил доколку и понатаму се однесуваат на ваков начин ќе бидат казнети за нарушување на редот во судницата, а доколку и покрај изречената парична казна и понатаму продолжат со таквото однесување бранителите може и да ја напуштат судницата, при што ќе се применат одредбите од Законот за кривичната постапка, а обвинетите кои ќе останат без

бранители, Судот ќе овозможи веднаш да им бидат поставени бранители по службена должност.

Понатаму, во наведените решенија на Основниот суд е образложено дека со оглед на тоа што и покрај опомената кон сите што стоеле во судницата, од страна на претседателот на Советот, во случајов и спрема бранителите на обвинетите Душко Лазаров и Александар Василевски-Нинџа, адвокатот Звонко Давидовиќ, адвокатот Христијан Давидовиќ и адвокатот Елеонора Јанковиќ одбиле да седнат на своите места и со тоа продолжиле да ја оневозможуваат работата на Судот, односно да го нарушуваат редот во судницата, согласно член 361 став 1 в.в. со член 88 од Законот за кривична постапка поради што се донеле решенијата со кои се казнуваат бранителите Звонко Давидовиќ, Христијан Давидовиќ и Елеонора Јанковиќ, адвокати од Скопје со иста парична казна во износ од 1000 евра во денарска противвредност, а ова да го сторат во рок од 15 дена по правосилноста на решението, под страв на присилно исполнување.

Апелациониот суд Скопје, со групно Решение КОКЖ 47/18 од 17.12.2018 година мериторно одлучил по изјавените жалби на адвокатите кои биле бранители на обвинетите во наведениот кривичен предмет.

Апелациониот суд Скопје притоа мериторно одлучил по однос на прашањето за паричните казни на жалителите. Имено, изрекол казни на адвокатите и ги казнил со поблага парична казна од 500 евра во денарска противвредност, за секој адвокат. Решението на Основниот суд Скопје 1 Скопје КОК 40/18 од 16.10.2018 година е преиначено со намалување на паричната казна, од причини што повисокиот суд оценил дека паричните казни од по 1000 евра биле превисоко изречени, што значи заслужувале изрекување казна, парична казна, но таа требало да биде поблага, во износ од 500 евра, и со тоа се потврдило дека адвокатите биле виновни и заслужиле парични казни.

На 04.10.2019 година Звонко Давидовиќ, Христијан Давидовиќ и Елеонора Јанковиќ, адвокати од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднеле барање за заштита на слободите и правата коишто се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата.

Имено, по писменото обраќање до Апелациониот суд, Судот достави фотокопии од доставниците со кои се потврдува

дека подносителите на барањето на 11.01.2019 година, го примиле второстепеното Решение КОКЖ.бр.47/18 од 17.12.2018 година.

5. Согласно членот 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забрана на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 51 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Во претходна постапка се утврди дека барањето на Звонко Давидовиќ, Христијан Давидовиќ и Елеонора Јанковиќ, адвокати од Скопје за заштита на слободите и правата до Уставниот суд е поднесено на 04.10.2019 година.

Видно од доставените фотокопии на доставниците на Основниот суд Скопје 1, уредна достава на решението на Апелациониот суд Скопје КОКЖ 47/18 од 17.12.2018 година, на адвокатот Звонко Давидовиќ, адвокатот Христијан Давидовиќ и адвокатот Елеонора Јанковиќ им била извршена на 11.01.2019 година.

Од наведената фактичка состојба јасно прилегува дека барањето за заштита на слободата на мислата и јавното изразување на мислата е поднесено по истекот на рокот од 2 месеци од денот на доставувањето на правосилната пресуда, поради што во конкретниот случај постојат процесни пречки овој Суд да се впушти во мериторно одлучување за суштината на барањето, односно дека се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од

Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, за отфрлање на барањето.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Владимир Стојаноски и Вангелина Маркудова. (*У.бр.139/2019 од 03.06.2020*)

## 69.

### У.бр.4/2020

#### **- Забрана на дискриминација по основ на национална припадност**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 3 јуни 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Елена Димовска од Скопје за заштита од дискриминација по основ на национална припадност, сторена со Одлуката за избор на 3 (три) извршители по јавен оглас бр.143/2019, донесена од Агенцијата за супервизија на осигурување, бр.02-671/1 од 01.10.2019 година, како и поврзаните предлог на Комисијата за селекција врз основа на кој е донесена оспорената одлука за избор, како и Решението за вработување со кое е пополнето работното место 01.ACO0101B01012 огласено со јавниот оглас бр. 143/2019, а кое решение е донесено по направениот избор со оспорената одлука.

2. Подносителот на барањето наведува дека преку електронскиот систем на Агенцијата за администрација поднела електронска пријава за работно место број 01.ACO0101B01012 огласено со Јавниот оглас број 103/2019 за вработување на 3 државни

службеници од група I во Агенција за супервизија на осигурување. Под огласот стоела напомена: „Предвидени вработувања согласно годишниот план на институцијата за 2019 година се: Албанец (ка)“.

На огласот се пријавила свесна за нејзиното уставно загарантирано право дека и е достапно секое работно место под еднакви услови. За работното место за кое се пријавила, наведува дека ги исполнувала сите општи и посебни услови (како што било предвидено со Законот за административни службеници, а кои биле наведени во јавниот оглас. Покрај тоа, наведува дека согласно член 44 ставови 2 и 3 од Законот за административни службеници, во случај кога на конечните ранг-листи нема доволно кандидати со припадност на заедница за која согласно годишниот план на институцијата се предвидени новите вработувања, истиот се повторува само за оние работни места и за оној број на извршители, колку што недостасуваат. Доколку и при второто повторување на јавниот оглас, на ранг-листите нема доволно кандидати со припадност на заедницата за која согласно годишниот план на институцијата се предвидени новите вработувања, колку што извршители се бараат, Комисијата изготвува единствена ранг-листа на која се рангираат кандидатите од сите претходно објавени огласи за тоа работно место и ги избира најдобро рангираните од таа листа, без оглед на припадноста на заедница, и во рок од три дена и ги предлага на институцијата.

Постапката по овој оглас била запрена, за што подносителката на барањето добила известување кое не содржело образложение за запирањето (доказ 1: печатен принтскрин известување за запирање на постапката за јавниот оглас 103/2019).

Истото работно место било повторно огласено.

На 27.08.2019 година подносителката на барањето поднела електронска пријава за (истото) работно место 01.ACO0101 B01012, овој пат огласено на јавниот оглас број 143/2019.

Електронската пријава била прегледана и означена за уредна, за што на 16.09.2019 година и било испратено известување преку електронскиот профил на системот (доказ 2: печатен принтскрин известување за уредност на пријави). На истиот ден, исто така, добила известување дека апликацијата (електронската пријава) за тоа работно место продолжува во следната (втора) фаза.

Електронската пријава била бодирана и од првата и од втората фаза на селекција (доказ 3: бодирање на пријавата), а согласно рангирањето, на 27.09.2019 година била известена дека било потребно на 30.09.2019 година да ги достави доказите на увид и да дојде на интервју (Доказ 4: печатена е-порака известување за фаза 3).

На наведениот ден, уредно ги поднела доказите на увид, по што тричлена Комисија за селекција, составена од еден претставник на Агенцијата за администрација и двајца претставници на Агенцијата за супервизија на осигурување, го спровеле интервјутото за кое подносителката нема поплаки и забелешки. Бодирањето од третата фаза било внесено под електронската пријава (видно доказ 3: бодирање на пријавата).

По спроведување на интервјутото, истиот ден, на веб-страната на Агенцијата за администрација била објавена конечна ранг листа од сите фази на селекција на кандидати, на која за работното место број 01.ACO0101B01012 советник за работи непосредно поврзани со Советот на експерти, под идентификациски код D453B3D, со вкупно освоени 81.01 бодови, подносителката на барањето била прворангирана (доказ 5: Конечна ранг-листа на кандидати од сите фази на селекција за оглас бр. 143/2019 – Агенцијата за супервизија на осигурување).

И покрај тоа што била прворангирана за наведеното работно место, донесена била одлука со која за извршител на работното место било избрано друго лице (доказ 6: Одлука за избор на 3 (три) извршители по јавен оглас бр. 143/2019, донесена на 01.10.2019 година од претседателот на Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурување).

Подносителката на барањето наведува дека конечната ранг-листа од сите фази на селекција на кандидати за административен службеник за оглас број 143/2019 била тргната од веб-страната на Агенцијата за администрација на денот на објавување на одлуката за избор, истата не стоела објавена и се криела за време на периодот во кој течел рокот за жалба.

На 02.10.2019 година истата побарала да и се испрати конечната ранг-листа електронски на нејзината адреса за е-пошта. На барањето не и било одговорено. Од преписката видно било избегнувањето да и се испрати конечната ранг-листа, а со последната порака од Агенцијата за администрација признавале

дека конечната ранг-листа била објавена, а уште и била поучена дека Комисијата за селекција немала обврска да ја достави конечната ранг-листа до кандидатите. За среќа, подносителката наведува дека веднаш кога ја прегледала, конечната ранг-листа ја сочувала на компјутерот.

На ден 04.10.2019 година, против горенаведената одлука, согласно Законот за административни службеници, изјавила жалба до Агенцијата за администрација. Конечната ранг-листа ја добила во одговор на нејзиното барање за пристап на информации од јавен карактер (доказ 7: печатен извод од веб-страната на Агенцијата за администрација со објавени конечни ранг-листи на 03.10.2019 година, електронска преписка, одговор на барање за пристап на информации од јавен карактер).

Во врска со ускратувањето на можноста кандидатите при изјавувањето на жалба да се повикаат на конечната ранг-листа, односно бодирањето, подносителката укажува дека требало да се има предвид и тоа дека во предметната одлука за избор не биле наведени идентификациските кодови и освоените бодови на секој од избраните кандидати, истата не содржела соодветно (доволно) образложение и се повикувала на уредба која била објавена во непостоечко службено гласило (како основ за нејзино донесување). Очигледно било ограничувањето на транспарентноста на спроведената постапка за селекција.

Одлуката со која нејзината жалба се одбива како неоснована, и била доставена на 24.10.2019 година. Во образложението на Одлуката било наведено дека жалбата била неоснована во целост и дека избраниот кандидат бил најдобро рангиран кандидат со припадност на заедницата која се барала во конкретниот јавен оглас, а согласно годишниот план на институцијата. Понатаму во Одлуката, Комисијата не се осврнувала на делот од нејзината жалба кој се однесувал на кршењето на уставно загарантираното право на достапност на секое работно место под еднакви услови, туку и укажувале дека надлежен орган за заштита од дискриминација била Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (доказ 8: Одлука бр.09-526/6 донесена на 16.10.2019 година од Комисијата на Агенцијата за администрација за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен).

По спроведувањето на постапката по јавниот оглас бр.143/2019, подносителката на барањето се чувствувала крајно дискри-



минирано, поради што и го поднела барањето до Уставниот суд поради тоа што:

Агенцијата за администрација не презела мерки и дејствија за превенција од дискриминација, и покрај тоа што имала законска обврска утврдена со членот 3 од Законот за спречување и заштита од дискриминација. Согласно член 38 став 2 од Законот за административни службеници, сите фази од постапката ги спроведувала Комисијата за селекција, која била должна да се грижи за законитоста на постапката. Согласно членот 37 од истиот закон, Агенцијата за администрација формирала Комисија за селекција, а претседател на Комисијата бил административен службеник од Секторот за селекција на кандидати во Агенцијата.

Иако според член 30 став 2 од Законот за административни службеници, постапката за вработување започнува со објавување на јавен оглас, по што во транспарентна, фер и конкурентна постапка на селекција се избира најдобриот кандидат за работното место и истиот заснова работен однос со работодавачот, постапката по горенаведениот оглас за пополнување на горенаведеното работно место не била спроведена со доволно транспарентност за барем да се сочувало човечкото достоинство на кандидатите кои не исполнувале квазиуслови за вработување. Ниту еден кандидат или лице кое се пријавува (аплицира) на јавен оглас за кој постапката за селекција ја организира Агенцијата за администрација не добивал информација за останатите кандидати, бидејќи податоци коишто се објавуваат во врска со кандидатите се податоци од објавените ранг-листи по секоја фаза за селекција, и тоа само шифри на кандидати и освоени бодови.

Во текот на фазите на селекција, во ниту еден момент на подносителката на барањето не и било укажано дека постои каков било основ кој го исклучува нејзиното право под еднакви услови да биде избрана за извршител на работното место за кое конкурирала.

Како и сите кандидати во постапката за селекција фаза 3, се подготвувала за интервјуто, одвоила време и средства, очекувајќи фер и компетитивна постапка за селекција, каква и што се спровела, а по која ќе се донесе одлука за избор на најдобриот кандидат, каква што, на големо разочарување на подносителката, не била донесена.

Се поставувало прашањето: Од кои причини кандидатите се ставале во заблуда и се доведувале до последната фаза на селекција и покрај тоа што постоел некаков „основ“ кој ги исфрлал од конкуренција? Со Напомена не можело да се утврди ниту општ ниту посебен услов за вработување, а предвидување етничка припадност како услов за вработување не само што било спротивно на Уставот, туку било спротивно и на меѓународното право односно меѓународните договори ратификувани согласно Уставот (особено Конвенцијата бр.111 од 1958 година за забрана на дискриминација (во однос на вработување и професија)):

Ниту една правна празнина, непрецизно уредени постапки со закон или уредба, не биле покритие за ставање на кандидатите во заблуда на кој било начин во врска со можноста да конкурираат под еднакви услови согласно Уставот и законот и со тоа да се изложуваат на трошоци и психолошки стрес, што значело директна дискриминација и повреда на човечкото достоинство.

Потоа во барањето се цитираат членот 9, член 32 став 2 и членот 54 од Уставот.

Конечно, имајќи го предвид горенаведеното, подносителката бара Уставниот суд, согласно своите надлежности, да постапи по ова барање, да утврди дека постои повреда на забраната за дискриминација на граѓаните по основ на национална припадност, а со тоа и повреда на нејзиното право загарантирано со членот 9 од Уставот (право на еднаквост во слободите и правата независно од националното потекло) и да ги поништи Одлуката за избор на 3 (три) извршители по јавен оглас бр.143/2019, донесена на 01.10.2019 година од претседателот на Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурување, како и поврзаните предлог на Комисијата за селекција врз основа на кој е донесена оспорената одлука за избор, како и Решението за вработување со кое е пополнето работното место 01.ACO101B01012 огласено со јавниот оглас бр. 143/2019, а кое решение е донесено по направениот избор со оспорената одлука. Исто така, бара начинот за отстранување на последиците од посочените акти кој ќе го определи Уставниот суд, да биде враќање во поранешна состојба и вршење избор на најдобро рангираниот кандидат без оглед на припадноста.

Како причини за барањето се наведуваат:

1. Со спроведување на постапката за вработување без да се преземат дејствија за спречување на дискриминација во фазите на селекција на кандидати:

- кандидатите со припадност која не е планирана (преферирана) за работното место биле ставени во нееднаква положба со тоа што биле повикувани (поканети) да ги поминат сите фази на селекција според нивното рангирање (за што биле изложени на трошоци, со надеж дека ќе бидат еднакво конкурентни - се избира најдобро рангираниот кандидат!), иако спроведувачот на постапката знаел дека тие не се конкурентни на кандидатите од преферираната припадност кои се пријавиле (само заради нивната припадност!), а за што спроведувачот на постапката не ги известил кандидатите од непреферираната припадност (напротив, сите ги поканил според рангирањето до последната фаза на селекција, ги оценувал и рангирал, оставјќи ги во заблуда дека се сите конкурентни под еднакви услови!).

2. Со тоа што се користела напомена наведена на крајот на јавниот оглас (со која се известува за планирано пополнување на работното место со припадник на одредена заедница), за противуставно и противзаконито да се воведо дополнителен „услов“ за вработување (и тоа вон веќе утврдените општи и посебни услови за вработување на предметното огласено работно место, а меѓу кои не била наведена преферираната припадност на заедница).

Непреземањето на дејствија за спречување на дискриминација во постапките за вработување во јавниот сектор одвркало од пријавување на огласите за вработување, уште повеќе во услови на недоверба во механизмите за владеење на правото и заштита од дискриминација. Кандидатите за вработување во јавниот сектор кои имаат исто искуство како горе изложеното, не се одлучувале да пријават дискриминаторско постапување или да укажат на недостатоците и неправилностите, туку на следните огласи се пријавувале со тоа што во нивната апликација го пополнуваат делот за нивната етничка припадност со впишување на етничката припадност која се преферира за конкретното работно место (наведена во напомена).

Во прилог на утврдувањето на дискриминаторската пракса, на крајот од барањето се посочува на пресудата на Европскиот суд на правдата за случајот *Centrum voor gelijkheid en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV*.

3. Судот на седницата утврди дека Агенцијата за супервизија на осигурување до Агенцијата за администрација доставила барање за објавување на јавен оглас за вработување на 3 (три) административни службеници, меѓу кои и за работното место број 01.ACO0101B01012 – советник за работи непосредно поврзани со Советот на експерти. Врз основа на ова барање, Агенцијата за администрација објавила јавен оглас број 103/2019, на кој подносителката на барањето се пријавила, но постапката по овој оглас била запрена по барање на органот за чии потреби била започната, за што подносителката добила известување на 21.08.2019 година.

Агенцијата за супервизија на осигурување поднела ново барање за објавување на јавен оглас за вработување на 3 (три) административни службеници, меѓу кои и за работното место број 01.ACO0101B01012 – советник за работи непосредно поврзани со Советот на експерти. Во барањето за објавување оглас, помеѓу податоците за наведеното работно место, наведено е дека предвидени вработувања согласно годишниот план на институцијата за 2019 година се: Албанец(ка).

Врз основа на ова барање, Агенцијата за администрација на 27.08.2019 година, објавила јавен оглас бр.143/2019. Во бараните услови за наведеното работно место по реден број 1. ACO0101B01012 – советник за работи непосредно поврзани со Советот на експерти, Дирекција за работи непосредно поврзани со Советот на експерти, на крајот стои НАПОМЕНА: Предвидени вработувања согласно годишниот план на институцијата за 2019 год. се: Албанец(ка) 1.

На јавниот оглас бр.143/2019 се пријавила и подносителката на барањето.

По спроведувањето на сите фази од постапката по јавниот оглас, којашто ја спроведува Агенцијата за администрација, изготвена е конечна ранг-листа на кандидатите од сите фази на селекција, каде за конкретното работно место - број 01.ACO0101B01012 – советник за работи непосредно поврзани со Советот на експерти, се прикажани првите тројца кандидати што освоиле најмногу бодови. Според идентификацискиот код на учесниците на јавниот оглас, подносителката на барањето била на прво место на конечната ранг листа со вкупно освоени 81,01 бодови.

Комисијата за селекција за вработување, врз основа на конечната ранг листа, доставила предлог до Агенцијата за супервизија, за конкретното работно место да се вработи кандидатката под реден број два, Албанка, со вкупно освоени 75,89 бодови во сите фази на селекција.

Агенцијата за супервизија на осигурување донела Одлука бр.02-671/1 од 01.10 2019 година, со која за извршител на конкретното работно место се избира кандидатката предложена од Комисијата за селекција за вработување.

Според дадената правна поука во наведената одлука, подносителката на барањето изјавила жалба против Одлуката до Агенцијата за администрација, во рок од 8 дена од објавувањето на Одлуката на интернет страната и огласната табла на Агенцијата.

Комисијата на Агенцијата за администрација за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен, донела Одлука бр. 09-526/6 од 16.10.2019 година, со која жалбата на подносителката Елена Димовска изјавена против Одлуката за избор на 3 (три) извршители по јавен оглас бр.143/2019 број 02-671/1 од 01.10 2019 година, донесена од претседателот на Совет на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурување, се одбива како неоснована и се потврдува Одлуката за избор на 3 (три) извршители по јавен оглас бр.143/2019.

Според дадената правна поука, против Одлуката незадоволниот кандидат може да поднесе тужба пред надлежен суд во рок од 15 дена од денот на нејзиниот прием.

Подносителката на барањето, по барање на Уставниот суд, на 02.03.2020 година, го извести Судот дека нема поднесено тужба до надлежен суд против Одлуката на Агенцијата за администрација бр. 09-526/6 од 16.10.2019 година. Во истото известување, таа извести дека согласно укажувањето од образложението на Одлуката кое се однесувало на нејзините укажувања за постоење на дискриминација во постапката, на 12.11.2019 година, истата има поднесено претставка до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, која Комисија како и тогаш и сега била нефункционална.

Барањето за заштита на слободи и права пред Уставниот суд е поднесено на 19.11.2019 година, кое било оценето како недоволно прецизно, па по укажувањето од Судот, доставено е

Дополнето барање за заштита на правото на недискриминација, примено во Судот на 28.01.2020 година.

4. Со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, определени се слободите и правата на човекот и граѓанинот чија заштита се остварува пред Уставниот суд и тие се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 51 од Деловникот на Уставниот суд, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање на дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Во барањето, според член 52 од Деловникот на Судот, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита, актите или дејствата со кои тие се повредени, фактите и доказите на кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучувањето на Уставниот суд.

5. Елена Димовска од Скопје, до Уставниот суд поднесе барање за заштита на правото на недискриминација поради тоа што со дискриминаторски дејства и донесен поединечен акт во постапката по јавниот оглас број 143/2019 – Агенција за супервизија на осигурување, и било повредено правото загарантирано со членот 9 од Уставот – правото на заштита од дискриминација по основ на национално потекло.

Подносителката бара Уставниот суд, согласно своите надлежности, да постапи по ова барање, да утврди дека постои повреда на забраната за дискриминација на граѓаните по основ на национална припадност, а со тоа и повреда на нејзиното право загарантирано со членот 9 од Уставот (право на еднаквост во слободите и правата независно од националното потекло) и да ги поништи Одлуката за избор на 3 (три) извршители по јавен оглас бр.143/2019, донесена на 01.10.2019 година од претседателот на Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурување, како и поврзаните предлог на Комисијата за селекција врз

основа на кој е донесена оспорената одлука за избор, како и Решението за вработување со кое е пополнето работното место 01.ACO0101B01012 огласено со јавниот оглас бр. 143/2019, а кое решение е донесено по направениот избор со оспорената одлука. Исто така, бара начинот за отстранување на последиците од посочените акти кој ќе го определи Уставниот суд, да биде враќање во поранешна состојба и вршење избор на најдобро рангираниот кандидат без оглед на припадноста.

Тоа всушност значи дека подносителката на барањето ја оспорува Одлуката за избор на 3 (три) извршители по јавен оглас бр.143/2019, донесена на 01.10.2019 година од претседателот на Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурување, како и Одлуката бр. 09-526/6 од 16.10.2019 година, на Комисијата на Агенцијата за администрација за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен, со која жалбата на подносителката Елена Димовска изјавена против Одлуката за избор на 3 (три) извршители по јавен оглас бр.143/2019 број 02-671/1 од 01.10 2019 година, донесена од претседателот на Совет на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурување, се одбива како неоснована и се потврдува Одлуката за избор на 3 (три) извршители по јавен оглас бр.143/2019. Предлогот на Комисијата за селекција врз основа на кој е донесена оспорената одлука е процесен акт од законски пропишаната постапка за донесување на Одлуката и се цени заедно со Одлуката, а решението за вработување следува по донесувањето на Одлуката, како нејзина конкретна реализација, поради што овие два акти кои се посочуваат во даденото барање ја делат истата правна судбина како оспорената одлука.

Во претходната постапка пред Уставниот суд се утврди дека подносителката на барањето, иако била правно поучена за можноста од понатамошна судска заштита, доколку е незадоволна од Одлуката бр. 09-526/6 од 16.10.2019 година на Комисијата на Агенцијата за администрација за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен, не поднела тужба против Одлуката пред надлежен суд во рок од 15 дена од денот на нејзиниот прием.

Исто така, се утврди дека истата, на 12.11.2019 година против Агенцијата за администрација, има поднесено претставка до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, а во врска со Одлуката бр. 09-526/6 од 16.10.2019 година на Комиси-

јата на Агенцијата за администрација за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен. Постапката по оваа претставка не е завршена.

Барањето за заштита на слободи и права пред Уставниот суд првично е поднесено на 19.11.2019 година, а потоа допрецизирано на 28.01.2010 година.

6. Инструментот заштита на слободи и права пред Уставниот суд е од супсидијарен карактер, којашто супсидијарна заштита подразбира претходно исцрпување на сите редовни правни средства коишто му стојат на располагање на барателот за заштита на слободите и правата, што значи да постои конечен или правосилен акт по прашањето за повреда на слободите и правата, вклучително и запазување на роковите во кои потоа се бара постапување пред Уставниот суд согласно член 51 од Деловникот на Судот.

Истакнувањето на барање за заштита на слободи и права директно пред Уставниот суд, без претходно постапување на надлежен суд, се однесува за случаите на повреда на слобода или право на човекот и граѓанинот, сторени со поединечен акт или дејство, во случај кога за сторените повреди со поединечен акт или дејство на државните органи и институции, органи на единиците на локалната самоуправа, како и организации со јавни овластувања, не се предвидени или кога не постојат други ефикасни правни средства за нивна заштита.

Согласно одредбите на Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2019), лицата кои сметаат дека претрпеле дискриминација можат да поднесат претставка до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, писмено или усно на записник, без обврска за плаќање такса и друг надоместок (член 23 став 1). Лицето кое смета дека е дискриминирано може да поднесе тужба пред надлежен граѓански суд (член 32 став 1). Постапката е итна (член 32 став 3).

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека доставеното барање пред Уставниот суд е со квалификација на прерано поднесено барање за заштита на слободи и права.

Ова од причини што во конкретниот случај, за прашањето поставено со барањето – заштита од дискриминација по национална припадност, домашното законодавство обезбедува ефикас-



ни правни средства како што се претставка до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (кое право подносителката на барањето го искористила, но постапката не е завршена) и тужба за заштита од дискриминација пред надлежен суд, пред кој во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност секој може да побара заштита од повредена слобода или право, како и заштита од дискриминација (право кое подносителката не го искористила).

Според тоа, второстепениот акт (Одлуката на Комисијата на Агенцијата за администрација за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен), кој барателот го врзува со рокот определен во Деловникот, во смисла на запазување на рокот во кој може пред Уставниот суд да се поднесе барање за заштита на слободи и права од член 110 алинеја 3 од Уставот, а против кој акт не е искористено правото на судска заштита, не може да се прифати како конечен или правосилен акт од аспект на членот 51 од Деловникот.

Во согласност со член 28 алинеја 3 од Деловникот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од членот 52 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата и дека се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот, за отфрлање на барањето.

7. Поради наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.4/2020 од 03.06.2020)**

## 70.

### У.бр.85/2019

#### **- Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност**

**Правилата за снабдување со топлинска енергија се однесуваат на сите исклучени потрошувачи од дистрибутивната топлинска мрежа, па и на оние кои немаат склучено договор со БЕГ а живеат во колективни објекти за домување во кои постои еден мерен уред. Оттука, Судот го одби барањето и оцени дека нема дискриминација по основ на социјална припадност од причина што пресудата на Апелациониот суд не создава нееднаквост на барателот во однос на другите некорисници, непотрошувачи на топлинска енергија.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и член 70 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 8 јули 2020 година, донесе

### О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето на Жарко Бишевац од Скопје, за заштита на слободи и права утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност, повредени со Пресудата ГЖ-3722/18 донесена од Апелациониот суд во Скопје на 27 март 2019 година.

2. СЕ ОТФРЛА барањето на Жарко Бишевац од Скопје, за заштита на слободи и права утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на забрана на дискриминација на

граѓаните по основ на социјална припадност, повредени со Пресудата ПЛ1-П-1745/17 донесена од Основниот суд Скопје II во Скопје на 20 февруари 2018 година, Пресудата ГЖ-2098/18 донесена од Апелациониот суд во Скопје 11 јули 2018 година, Пресудата ПЛ1-П-1740/17 донесена од Основниот суд Скопје II во Скопје на 15 мај 2018 година, Пресудата ГЖ-4071/18 донесена од Апелациониот суд во Скопје на 8 ноември 2018 година и Пресудата ПЛ1-П-1746/17 донесена од Основниот суд Скопје II во Скопје на 3 април 2018 година.

3. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Жарко Бишевац од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштита на слободи и права утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност, повредени со пресудите означени во точките 1 и 2 од оваа одлука.

Во барањето најнапред се цитираат одредбите од член 8 став 1 алинеја 3, членовите 9, 50, 51 и член 110 алинеја 3 од Уставот, а потоа се наведува: „Имајќи ги во предвид горенаведените одредби, сметам дека со донесените пресуди како конечни управни акти сум ставен во нерамноправна положба и сум дискриминиран по основ на имотната и општествената положба, како и нерамноправно третиран како да сум активен потрошувач на услугата на Снабдување со топлина БАЛКАН ЕНЕРЏИ ДООЕЛ Скопје иако со сите средства се обидов да докажам дека на моја штета погрешно се интерпретираат законски одредби и дека и јас треба да имам третман на непотрошувач односно некорисник на услугите на ова правно лице ... Токму тука се чувствувам дискриминиран по основ на социјалниот и општествениот статус, бидејќи сум во категоријата на некорисници и непотрошувачи на услугите на БЕГ, немам склучено Договор, а се третирам како потрошувач, што ме става во нерамноправна положба со сите граѓани на Република Северна Македонија ...“.

Подносителот на барањето предлага да се поништат оспорените пресуди, со што ќе се спречела неговата дискриминација во однос на сите граѓани кои не се корисници на услугите на БЕГ, а претходно Уставниот суд да го запре извршувањето на оспорените пресуди за да се спречело барателот да трпи штета зголемена со дополнителните извршителски трошоци и камата.

5.а) Уставниот суд на седницата утврди дека Пресудата ГЖ-3722/18, донесена од Апелациониот суд во Скопје на 27 март 2019 година, Жарко Бишевац ја прими на 11 април 2019 година, а ова барање за заштита на слободи права го достави до Уставниот суд на 17 мај 2019 година.

Оттука, Уставниот суд утврди дека има процесни претпоставки за постапување по тој дел од барањето на Жарко Бишевац поднесено до Уставниот суд со оглед дека од доставувањето на Пресудата до поднесувањето на барањето не поминало 2 месеци.

б) Од наведената пресуда на Апелациониот суд во Скопје, Уставниот суд утврди дека, покрај другото, во неа се наведува следното:

„Врз основа на правилно и целосно утврдената фактичка состојба, овој суд најде дека и материјалното право е правилно применето од причина што првостепениот суд од изведените докази правилно утврдил дека тужителот е правен субјект чија основна дејност е дистрибуција на топлинска енергија. Тужениот е сопственик на стан во Скопје, што се наоѓа во колективен објект за домување. Тужениот, односно неговиот стан бил исклучен од мрежата на тужителот со заедничка согласност на двете страни на 01.11.2011 година за што било приложено Барање за исклучување, обострано потпишано. Тужениот сега има статус на исклучен потрошувач, па согласно чл.66 ст.2 в.в. чл.53 ст.2 од Правилата за снабдување со топлинска енергија донесени од страна на Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија на 30.07.2012 година, од страна на тужителот му бил пресметуван дел од надоместокот за топлинска енергија и тоа надоместок за ангажирана моќност како фиксен дел. Заради наплата на овој надоместок од тужениот, тужителот изготвил и му доставил на тужениот 2 фактури со пресметан износ за овој надоместок и тоа: фактура бр. 510317 08 16 5 на износ од 380,00 денари за месец 08/2016 година сметано од 16.09.2016 година до исплатата и фактура бр. 510317 09 16 6 на износ од 380,00 денари за месец 09/2016 година сметано од 16.10.2016 година до исплатата.

Согласно член 66 став 1 од Правилата за снабдување со топлинска енергија (Сл.весник на РМ бр. 97/2012) со денот на влегување во сила на овие Правила сите претходно исклучени потрошувачи од Системот за дистрибуција на топлинска енергија кои се дел од колективните објекти за домување се должни да склучат договор за снабдување со топлинска енергија со соодвет-

ниот снабдувач и да се приклучат на систем за дистрибуција најдоцна со 01.10.2012 година. Согласно член 66 став 2 од Правилата „Сите исклучени потрошувачи на топлинска енергија кои нема да склучат Договор за снабдување со топлинска енергија со соодветниот снабдувач и да се приклучат на системот за дистрибуција најдоцна до 01.10.2012 година, должни се да го плаќаат надоместокот за ангажирана моќност (фиксен дел) од надоместокот за топлинска енергија која се определува согласно Тарифниот систем за топлинска енергија.

Согласно член 53 став 1 од Правилата за условите за снабдување со топлинска енергија (Сл.весник на РМ бр. 97/2012), во колективните објекти за домување каде распределбата на надоместокот се врши преку еден колективен мерен уред може да се врши поединечно исклучување на потрошувачите по нивно барање по претходно добиена согласност на тој колективен објект. Согласно став 2 од истиот член, исклучените потрошувачи од став 1 на овој член, се задолжуваат со плаќање на надоместокот за ангажирана моќност – фиксен дел, надоместок за топлинска енергија кој се определува согласно Тарифниот систем за топлинска енергија.

По оценка на овој суд, правилно првостепениот суд го применил материјалното право кога го применил чл.53 и чл.66 од Правилата за снабдување со топлинска енергија, ...

Од напред наведените одредби произлегува дека и покрај тоа што тужениот е исклучен од системот за снабдување на топлинска енергија, сепак има обврска за плаќање на дел од надоместокот за топлинска енергија и тоа надоместок за ангажирана моќност како фиксен дел, во смисла на член 251 став 1 од ЗОО според кој: Доверителот во обврзан однос е овластен да бара од должникот исполнување на обврската, а должникот е должен да ја исполни совесно во сето како што гласи таа. Воедно, обврската исклучените потрошувачи задолжително да го плаќаат овој надоместок произлегува и од одлуката на Уставниот суд на РМ од 22.05.2013 година која била во важност во периодот на кој се однесува предметниот долг, а според која: Исклучените потрошувачи се должни да плаќаат надоместок за ангажирана моќност на потрошувач како пасивен корисник на топлинска енергија.

Апелациониот суд Скопје го ценеше жалбениот навод на тужениот дека првостепениот суд немал во предвид дека во конкретниот случај помеѓу странките не бил склучен никаков

договор и дека тужениот не ги користи услугите на дистрибутивниот систем на тужителот, за да се смета за пасивен потрошувач од што би произлегла за тужениот обврската да плаќа ваков надомест, но го одби како неоснован. Ова од причина што околноста што тужениот е исклучен од системот за снабдување со топлинска енергија и не склучил договор со тужителот не го ослободува тужениот од обврската за плаќање на надоместок за ангажирана моќност, бидејќи согласно Правилата за снабдување со топлинска енергија кои се донесени согласно Законот за енергетика, тужениот се третира како исклучен, односно пасивен потрошувач со самото тоа што тужителот испорачува топлинска енергија во зградата на тужениот како колективен објект за домување, каде распределбата се врши преку еден мерен уред, од каде произлегува и неговата обврска за плаќање на надоместокот ...“

Од образложението на Пресудата ГЖ-3722/18 донесена од Апелациониот суд во Скопје на 27 март 2019 година, Уставниот суд утврди дека обврската за исклучените потрошувачи од дистрибутивната топлинска мрежа, да плаќаат надоместок за ангажирана моќност како фиксен дел, се заснова на Правилата за снабдување со топлинска енергија донесени врз основа на Законот за енергетика.

Имајќи предвид дека Правилата за снабдување со топлинска енергија се однесуваат на сите исклучени потрошувачи од дистрибутивната топлинска мрежа, па и на оние кои немаат склучено договор со БЕГ а живеат во колективни објекти за домување во кои постои еден мерен уред, Уставниот суд оцени дека наведената пресуда не создава нееднаквост на барателот Жарко Бишевац во однос на другите некорисници, непотрошувачи на топлинска енергија, па нема нееднаквост ниту по основ на социјална припадност како што се наведува во неговото барање. Поради тоа, Уставниот суд одлучи барањето на Жарко Бишевац да го одбие согласно член 70 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд.

6.а) Во врска со пресудите означени во точката 2 од оваа одлука, Уставниот суд ги утврди следните факти:

- Пресудата ПЛ1-П-1745/17, донесена од Основниот суд Скопје II во Скопје на 20 февруари 2018 година, Жарко Бишевац ја прими на 19 март 2018 година, што произлегува од Повратницата за лична достава на Основниот суд Скопје II од Скопје;

- Пресудата ГЖ-2098/18, донесена од Апелациониот суд во Скопје 11 јули 2018 година, Жарко Бишевац ја прими на 15 октомври 2018 година, што произлегува од Доставницата за лична достава на Основниот суд Скопје II од Скопје;

- Пресудата ПЛ1-П-1740/17, донесена од Основниот суд Скопје II во Скопје на 15 мај 2018 година, Жарко Бишевац ја прими на 18 јули 2018 година, што произлегува од Повратницата за лична достава на Основниот суд Скопје II од Скопје;

- Пресудата ГЖ-4071/18, донесена од Апелациониот суд во Скопје на 8 ноември 2018 година, Жарко Бишевац ја прими на 4 декември 2018 година, што произлегува од Повратницата за лична достава на Основниот суд Скопје II од Скопје;

- Пресудата ПЛ1-П-1746/17, донесена од Основниот суд Скопје II во Скопје на 3 април 2018 година, Жарко Бишевац ја прими на 28 јуни 2018 година, што произлегува од Повратницата за лична достава на Основниот суд Скопје II од Скопје;

- Пресудата ГЖ-3722/18, донесена од Апелациониот суд во Скопје на 27 март 2019 година, Жарко Бишевац ја прими на 11 април 2019 година, што произлегува од Повратницата за лична достава на Основниот суд Скопје II од Скопје.

б) Според член 51 од Деловникот на Уставниот суд, „Секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подолго од 5 години од денот на неговото преземање.“

Од изнесената деловничка одредба произлегува дека барањето за заштита на слобода или право утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот, а со кое се оспорува поединечен акт, може да се поднесе во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт до граѓанинот.

Во конкретниот случај, од доставувањето на означените пет пресуди (1.Пресуда ПЛ1-П-1745/17, донесена од Основниот суд Скопје II во Скопје-примена на 19 март 2018 година; 2.Пресуда ГЖ-2098/18, донесена од Апелациониот суд во Скопје 11 јули 2018 година-примена на 15 октомври 2018 година; 3.Пресуда ПЛ1-П-1740/17, донесена од Основниот суд Скопје II во Скопје-примена на 18 јули 2018 година; 4.Пресуда ГЖ-4071/18, донесена од

Апелациониот суд во Скопје-примена на 4 декември 2018 година, и 5.Пресуда ПЛ1-П-1746/17, донесена од Основниот суд Скопје II во Скопје-примена на 28 јуни 2018 година), до поднесувањето на ова барање на Жарко Бишевац пред Уставниот суд на 17 мај 2019 година, поминало повеќе од 2 месеци.

Оттука, Уставниот суд утврди дека постојат процесни пречки за постапување по тој дел од барањето, поради што Судот одлучи да го отфрли барањето согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд.

7. Врз основа на изнесеното, Уставниот суд одлучи како во точките 1 и 2 од оваа одлука.

8. Оваа одлука Уставниот суд ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. Во однос на точката 1, оваа одлука е донесена со мнозинство гласови. **(У.бр.85/2019 од 08.07.2020)**

## 71.

### У.бр.163/2019

#### **- Забрана на дискриминација по основ на социјална припадност**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членовите 28 алинеи 1 и 3 и 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 23.09.2020 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Борко Симоски од Скопје за заштита од дискриминација по основ на социјална припадност, како и иницијативата за оцена на уставноста на одделни делови од Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија и уставноста и законитоста на Статутот на Независниот синдикат на одбраната.



2. Панчев Сашко, адвокат од Скопје, како полномошник на Борко Симоски од Скопје на 18.10.2019 година, со поднесок се обрати до Уставниот суд, во кој се наведува дека се бара заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот по член 110 алинеја 3 од Уставот, а во врска со: членот 10, членот 11, членот 16, членот 25, член 32 став 2 и членот 50 од Уставот.

Повредата на слободите и правата била сторена со непочитување на судски одлуки и изработување на наредби, со умисла, од страна на министерот за одбрана во периодот од 10.10.2015 година до доставување на овој поднесок до Судот. Во продолжение на поднесокот следува листинг на седум акти донесени од различни органи и тоа: Основниот суд Скопје II-Скопје, министерот за одбрана, Државната комисија за одлучување во управна постапка и други. Според подносителот постоело и непочитување на судската заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и другите институции што вршат јавни овластувања, што било сторено со означени други три пресуди на Основниот суд Скопје II-Скопје, од кои едната била поништена како незаконита и за неа се чекало одговор од повисокиот суд.

Заштитата на слободите и правата (се мисли на повредата) се манифестирала, сметано од 09.10.2015 година како појава на психичко малтретирање од претпоставените со цел Борко Симоски да биде деградиран, иако имал завршено највисоко воено образование, му се нанесувала штета на физичкото, менталното и социјалното здравје и професионалната иднина. Spreма него се постапувало на начин што не бил фер, бил изложен на психичка тортура и се наметнувало сценарио за негово пензионирање, иако не исполнувал услови за тоа, а со цел да не биде избран за воен претставник во Република Турција. Тој, според насоки на лицето Климе Стојаноски, бил присилно испратен на користење на годишниот одмор за 2016 и 2017 година, иако неговото решение за престанок на работниот однос не било конечно.

Во продолжение се елаборираат одредени постапки на вработените во Министерството за одбрана што воделе кон негово преместување на пониско работно место и кои, според подносителот, претставувале дискриминација, хоризонтален, вертикален и страте-гиски мобинг.

Според подносителот, тој бил различно третиран во периодот од 09.10.2019 година по однос на други лица само затоа што како претседател на комисија за проверка на физичката способ-

ност во 2006 година се до 2015 година на одредени лица им пишувал негативни оценки по однос на физичкото воспитание, а како истите не ги исполнувале НАТО стандардите за проверка.

Оттаму постоела суштествена повреда на одредбите од парничната постапка согласно членот 343 став 1 од Законот за парничната постапка, бидејќи судот (не се означува кој) не применил односно неправилно применил одредби од наведениот закон, а со тоа влијаел врз донесување на законита и правилна одлука, од која ефектот бил нарушување на слободите и правата на полковникот Борко Симоски. Потоа се елаборираат можни повреди на член 319 (пресуда поради неподнесување на одговор на тужба), член 320 (пресуда поради изостанок), член 324 (донесување и објавување на пресуда), член 235 (вештачење) и други одредби од ЗПП. Се посочува на погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба во однос на примената на Законот за парничната постапка, Законот за одбрана, Законот за служба во Армијата, Законот за работните односи, Законот за заштита од вознемирување на работното место и Законот за безбедност и класифицирани информации.

Во контекст на последно означениот закон се наведува дека подносителот му укажувал на Судот и докажал дека одредено лице воопшто не поседува безбедносен сертификат и воопшто не можело да биде поставено на формациско место за кое не ги исполнува условите, но тоа од Судот не било прифатено.

Следува елаборација по однос на водената постапка за заштита од вознемирување на работното место од која подносителот, исто така е незадоволен, а како не се водело сметка за појавата на вертикален мобинг. Притоа во поднесокот, во овој дел, не се означуваат конкретните акти според специфичната ознака и доносител, туку актите се елаборира во општа конотација со цел да се покаже незаконитост во постапувањето и погрешна примена на материјалното право. Се посочува и тоа дека Апелациониот суд во Пресудата РОЖ.бр.1361/2019 од 11.07.2019 година воопшто не дал можност за правен лек до Врховниот суд на Република Северна Македонија.

Подносителот смета дека му се повредените правата и слободите на суптилен начин со донесување на незаконски наредби да се отстрани вреден, коректен, транспарентен старешина од составот на ГШ на АРМ со цел да се спречи развојна кариера, да се уништат неговиот физички и морален интегритет кој бил

неприкосновен. Со погрешната законска процедура потешко биле повредени одделни подзаконски акти, како и конкретни акти (решенија, наредби и слично) се со цел да се наштети на неговите слободи и права и неговиот живот. Со донесување на решенијата за прекин на работниот однос, непостапување по истите, неодговарање на претставки, вознемирување на работното место, со дописи за имање или немање на место во ГШ на АРМ или во Министерството за одбрана, со принуда да се бара заштита на слободите и правата во правниот систем, се вршело влијание врз неговото уверување, совест и мисла, на неговото достоинство и углед пред останатите вработени.

Непочитувањето на слободите и правата настанало со донесување на пресудата РО-131/18 од 15.02.2019 година на Основниот суд Скопје II-Скопје и пресудата на Апелациониот суд Скопје РОЖ-1361/19 од 11.07.2019 година со повреда на материјалното право и законите во Република Северна Македонија.

Во поднесокот е содржан посебен предлог со кој се бара: укинување на одделни делови од Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија, да се наложи, произнесување на Министерството за одбрана со материјални докази за избор на воен претставник во Република Турција, да се наложи пресметка и исплата на парични средства по основ на испуштена корист, да се укаже на примената на законите, да биде поставен на посоченото работно место, да се укине решението ОУ бр.04-2/453 од 11.07.2018 година, да се укине членот 6 од Статутот на независниот синдикат во одбраната, да се применат две конкретно означени решенија и писмено да се укаже дека пензионер не може да биде член на синдикат. Исто така се бара Судот да донесе решение за можност за правен лек - ревизија против пресудата РО-131/18 од 15.02.2019 година на Основниот суд Скопје II-Скопје и пресудата на Апелациониот суд Скопје РОЖ-1361/19 од 11.07.2019 година.

Се означува дека поднесокот содржи 31 поединечен акт (пресуди: првостепени и второстепени, решенија, прегледи, известувања, одговори на барања и слично, претставки, правилници) сите означени според специфичната ознака и доносителот и уште четири други акти, означени како докази.

Ваквиот поднесок во Судот е заведен под Р.бр.50/2019, па со допис под овој број од 06.12.2019 година од подносителот е побарано да се прецизира кои од слободите и правата се повредени, акот или дејствието со кое е сторена повредата, да се

дадат причините поради кои се бара заштита и да се предложат факти и докази за сторената повреда.

Во поднесокот примен во Судот на 20.12.2019 година насловен како допрецизирање на барањето за заштита на слободите и правата се појаснува дека станува збор за дискриминација по основ на социјална припадност сторена со незаконито донесено решение за прекин на работниот однос и други акти со што се повредиле истите уставни одредби како од претходниот поднесок. Потоа се посочува дека постоело непочитување на судски одлуки од страна на министерот за одбрана. Се означуваат неколку судски одлуки, решенија на органот и Државната комисија за одлучување во управна постапка од работен однос во втор степен со кои потешко бил дискриминиран. Со ваквото постапување бил дискриминиран од страна на Министерството за одбрана и независниот синдикат за одбрана и повторно се посочува дека конкретно лице во даден временски период немало потребен безбедносен сертификат.

Постоела и дискриминација по основ на социјална припадност по основ на непочитување на Статутот на независниот синдикат во одбраната, а како Борко Симоски не бил примен за негов член.

Сето наведено имало последици по однос на неговата здравствена состојба и влијаело на неговата семејна состојба.

Од содржината на приложените докази подносителот заклучува дека сметано од 09.10.2015 година па наваму, бил деградиран, професионално попречуван, омаловажуван, дискриминиран и слично поради што се бара Уставниот суд да донесе одлука со која ќе го прогласи Статутот на Независниот синдикат како неуставен заедно со сите акти кои ги потпишал пензионерот-претседател на наведениот синдикат.

3. Врз основа на содржината на двата поднесоци и приложената обемна документација Судот на седницата утврди дека Борко Симоски води долготрајни и бројни постапки за остварување на правата од работен однос против Министерството за одбрана, но и против други органи и лица. Заради карактерот на наводите во двата поднесоци Судот не можеше со прецизност да ја утврди фактичката состојба по предметот.

4. Согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот, 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 со законите.

Со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, се определени слободите и правата на човекот и граѓанинот чија заштита се остварува пред Уставниот суд и тие се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 15 став 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на закон, односно негови одделни одредби, како и уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт, треба да содржи причини за нивното оспорување, одредби од Уставот, односно закон што се повредуваат со оспорените одредби и друго.

Во член 28 алинеи 1 и 3 од Деловникот, е определено дека Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето и ако постојат процесни пречки за одлучување по барањето.

Според член 51 од Деловникот на Уставниот суд, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање на дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Во барањето, според член 52 од Деловникот на Судот, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита, актите или дејствата со кои тие се повредени, фактите и доказите на кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучувањето на Уставниот суд.

Од анализата на цитираните уставни и деловнички одредби произлегува дека постапката за оценување на уставност и законитост и постапката за заштита на слободите и правата се две одделни постапки и за покренување на нивниот механизам е потребно исполнување на одделни услови.

Во конкретниот случај од содржината на двата поднесоци Судот оцени дека станува збор за барање за заштита на слободите и правата со примеси на иницијатива за оцена на уставност и законитост, но од наводи на поднесоците не може да произлезе покренување на ниту една од наведените постапки. Ова од причина што станува збор за непрецизни наводи од кои не може со сигурност да се утврди што се бара од Уставниот суд, да постапува по барање за заштита на слободите и правата или по барање за оцена на уставност и законитост? Притоа, за двете постапки постојат одредени недостатоци.

По однос на деловите што имаат карактер на барање на заштита на слободите и правата не може да се утврди со сигурност со кој акт, од страна на кој орган (првостепен суд, апелационен суд, министер за одбрана, Министерство за одбрана, Синдикат, Комисија и други) или пак точно со кое дејствие, точно во кој временски период на подносителот му била сторена повредата. Исто така, не е јасно дали подносителот се откажува од барањето на заштита на слободите и правата и преминува кон иницијатива за оцена на уставноста и законитоста кога во завршницата на вториот поднесок бара прогласување на Статутот и другите акти како неуставни или тоа не е случај.

Што се однесува до барањето за прогласување на одредени акти како неуставни или да се навлезе во оцена на нивната уставност и законитост (Законот за служба во Армијата на Република Северна Македонија или Статутот на Независниот синдикат) недостасуваат елементите коишто ќе посочат кои тоа законски или уставни одредби се повредуваат и поради кои причини за да овие акти, бидат евентуално проблематизирани и покасно отстранети од правниот поредок.

Во поднесоците се содржани и наводи за кои Уставниот суд, согласно член 110 од Уставот, нема надлежност да постапува како што се: барањето за оцена на правилната примена на материјалното право од страна на судовите, барањето да се наложи на Министерството за одбрана да се произнесе за конкретна проблематика, да се наложи пресметка и исплата на парични средства по основ на испуштена корист, да биде поставен на посоченото работно место, да се применат конкретни решенија, писмено да се укаже дека пензионер не може да биде член на синдикат и да му се обезбеди можност за вложување на правен лек-ревизија против пресудата РО-131/18 од 15.02.2019 година на

Основниот суд Скопје II–Скопје и пресудата на Апелациониот суд Скопје РОЖ-1361/19 од 11.07.2019 година. За сите наведени посебни барања надлежни се да постапуваат други органи.

Поради сето наведено Судот оцени дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од членовите 15 и 52 од Деловникот за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата и по иницијативата за оцена на уставноста и законитоста. Исто така, по однос на одделни сегменти од поднесоците Судот нема надлежност за постапување. Оттаму исполнети се условите од член 28 алинеи 1 и 3 од Деловникот, за отфрлање на барањето и иницијативата.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.163/2019 од 23.09.2020)**

## 72.

### У.бр.32/2020

#### **- Забрана на дискриминација по основ на политичка припадност**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и член 71 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 07.10.2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Камер Имери од с.Горно Строгомиште, Кичево, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, што се однесуваат на дискриминација по основ на политичка припадност.

2. Камер Имери од с. Горно Строгомиште, Кичево, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија коишто се однесуваат на забрана на дискриминација по основ на политичка припадност, за кои се смета дека се повредени со Одлуката на Собранието на Република Северна Македонија бр.08-7050/1 од 25.12.2019 година за избор на Илбер Руфати за заменик народен правобранител.

Воедно, подносителот на барањето смета дека повредата била сторена и со предлогот на Народниот правобранител за кандидат за заменик народен правобранител во подрачната канцеларија во Кичево за друг кандидат, спротивно на законските услови предвидени во Законот за Народниот правобранител.

Во наводите на барањето, се наведува дека Народниот правобранител на 28.10.2019 година објавил оглас за заменици на народниот правобранител за подрачјето на Скопје, Битола и Кичево. На објавениот оглас за заменик народен правобранител за подрачната организациона единица (ПОЕ) во Кичево се пријавил и подносителот на барањето при што ги приложил сите потребни документи коишто се барале на огласот.

Подносителот на барањето наведува дека предлогот за избор на заменик народен правобранител не му бил доставен, ниту наводно имало упатство за право на жалба, приговор и сл. За поднесениот предлог дознал по извршен увид во материјалите за седницата на Собранието на Република Северна Македонија. Против предлогот, подносителот на барањето, благовремено поднел приговор до Народниот правобранител, претседателот на Собранието, претседателот на Владата, Постојаната анкетна комисија на Собранието за заштита на слободите и правата на граѓаните, Државната комисија за заштита од корупција и судир на интереси, при што ниту еден од овие органи не повел постапка и не одлучил по приговорот, а сè со цел да се оствари договорот на партиите од власта да се избере предложениот кандидат иако не ги исполнувал законските услови.

Подносителот на барањето исто така, наведува дека веднаш после предлогот на Народниот правобранител, иако поднел приговор до горенаведените органи, точката за избор на заменици на народниот правобранител била ставена на дневен ред на 123-та пленарна седница на Собранието, закажана за 11.12.2019 година, но истата била одложена за 12.12.2019 година, при што по



отворањето на расправата по оваа точка претседателот на Постојаната анкетна комисија известил дека за местото заменик народен правобранител имало поднесено приговор до неа (приговорот на подносителот на барањето) и предложил оваа точка да се одложи до изјаснување на комисијата, но претседателот на Собранието не го зел тоа во предвид и ја продолжил расправата.

На седницата на Собранието, којашто била одржана на 25.12.2019 година, претседателот на Собранието го ставил на гласање предлогот за заменици на народниот правобранител и предложениот кандидат бил избран за заменик на народниот правобранител.

Подносителот на барањето смета дека бил дискриминиран затоа што иако ги исполнувал законските услови не бил избран за заменик на народниот правобранител туку бил избран друг кандидат кој, според подносителот на барањето, не ги исполнувал законски предвидените услови за заменик на народниот правобранител, туку бил избран само затоа што бил во роднински врски со лидер на партија и бил активист на политичка партија.

Поради наведеното, подносителот на барањето смета дека постоело повреда на неговите слободи и права како граѓанин со што биле прекршени членот 9, членот 23 и членот 24 од Уставот и бара од Уставниот суд да утврди дека е извршена дискриминација по основ на политичка припадност и да ја поништи Одлуката на Собранието на Република Северна Македонија за избор на заменик народен правобранител за подрачна организациона единица Кичево, бр.08-7050/1 од 25.12.2019 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.271/2019).

Исто така, подносителот на барањето му предлага на Уставниот суд да донесе решение за запирање од извршувањето на одлуката на Собранието бр.08-7050/1 од 25.12.2019 година во делот каде што Илбер Руфати се избира за заменик народен правобранител, до донесување на конечна одлука.

3. Уставниот суд, врз основа на наводите во барањето за заштита на слободите и правата и доставената документација во претходна постапка ја утврди следнава фактичка состојба:

- Народниот правобранител на 28.10.2019 година објавил оглас за заменици на Народниот правобранител за подрачјето на Скопје, Битола и Кичево, кој бил објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ и дневните весници „Нова Маке-

донија“ и „Коха“. На 13.11.2019 година, народниот правобранител при отворањето на доставените пријави за избор на заменици, утврдил дека за заменик на народниот правобранител за подрачјето на Кичево, пристигнале 14 пријави, од кои 5 од пријавените кандидати ги исполнувале општите и посебните услови предвидени во Законот за работните односи и Законот за народниот правобранител, меѓу кои била и пријавата на подносителот на барањето Камер Имери.

Според одговорот од Народниот правобранител, избраниот кандидат Илбер Руфати од Кичево ги исполнувал општите и посебните услови предвидени во Законот за работните односи и Законот за Народниот правобранител односно го имал потребното образование од 240 кредити, како и стекнал дополнително образование од втор циклус – правосудни студии, работно искуство од над 7 години, поседувал релевантни препораки и признаија од областа на заштитата и промоцијата на човековите права коишто можат да се верификуваат, издадени од Асоцијација за демократски иницијативи, канцеларијата за развој на ОН (УНДП), како и препораки и сертификати за познавање на странски јазици и компјутерски техники.

Народниот правобранител од петте пријавени кандидати кои ги исполнувале општите и посебните услови, до Собранието на Република Северна Македонија доставил Предлог за избор на заменик на народниот правобранител за подрачната канцеларија во Кичево заедно со образложение. По доставениот предлог заедно со образложението, Собранието на Република Северна Македонија на 25.12.2019 година донело Одлука за избор на заменици на народниот правобранител, со која Илбер Руфати е избран за заменик на народниот правобранител за подрачјето на Кичево, којашто е објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.271/2019 од 26.12.2019 година.

Предлогот од Народниот правобранител до Собранието, за избор на заменици на народниот правобранител, бил разгледуван на 123-та пленарна седница на Собранието одржана на 12.12.2019 година, на која бил ставен предлогот за избор на заменик народен правобранител за Скопје, но предлогот не поминал поради недобиеното потребно мнозинство од 61 гласа. На 123-та пленарна седница на Собранието одржана на 25.12.2019 година повторно бил ставен предлогот на Народниот правобранител за избор на заменици, на која биле избрани Лилјана Илиевска за

заменик народен правобранител за подрачната канцеларија во Битола и Илбер Руфати за подрачната канцеларија во Кичево. Илбер Руфати бил избран од присутни 95 пратеници, гласале 78 пратеници при што 62 гласале ЗА, а 16 гласале ПРОТИВ.

- На 27.11.2019 година, подносителот на барањето доставил приговор до: Народниот правобранител, Собранието и Владата на Република Северна Македонија, против предлогот за избор на заменици на народниот правобранител за подрачната канцеларија во Кичево поради погрешно утврдена фактичка состојба, погрешна примена на материјалното право и повреда на постапката.

- На 18.12.2019 година, подносителот на барањето доставил дополна на приговор до Собранието на Република Северна Македонија – Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓаните со кој бара од комисијата да утврди повреда на неговите права како граѓанин и права од работен однос од следниве аспекти: иако ги исполнувал сите законски услови, во однос на распишаниот оглас не бил предложен до Собранието за заменик народен правобранител, туку бил предложен кандидат кој не ги исполнува законските услови; неосновано и неоправдано одложување на постапката за објавување на оглас за избор на заменик народен правобранител скоро 3 години и неосновано и неоправдано одложување на постапката за пополнување на предвиденото работно место по правилникот за систематизација – советник во Подрачна единица Кичево.

Постојаната анкетна комисија на 23.12.2019 година го известила подносителот на барањето дека на 12. седница на Комисијата одржана на 20.12.2019 година, расправала по неговиот приговор, при што по исцрпувањето на дискусијата по точката од дневниот ред, претседателот на Комисијата, Фадил Зендели ја прекинал седницата, а за продолжувањето на истата, дополнително ќе бил известен.

- На 29.12.2019 година, подносителот на барањето го доставил приговорот и до Државната комисија за спречување на корупција.

4. Според член 50 став 1 од Уставот, секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Северна Македонија во постапка заснована врз начелата на приоритет и

итност. Во ставот 2 од овој член од Уставот се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.

Согласно член 68 став 1 алинеја 16 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија врши избори, именувања и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон.

Според точката 1 од Амандманот XI од Уставот, Собранието избира Народен правобранител со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија. Според член 77 став 3 од Уставот, условите за избор и разрешување, надлежноста и начинот на работата на народниот правобранител се уредуваат со закон.

Во надлежност на Уставниот суд на Република Северна Македонија, согласно член 110 алинеја 3 од Уставот, е заштитата на дел од слободите и правата на човекот и граѓанинот и тоа што се однесува на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминацијата на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Бројот на замениците на Народниот правобранител, според членот 5 од Законот за Народниот правобранител („Службен весник на Република Македонија“ бр.60/2003, 114/2009, 181/2016, 189/2016 и 35/2018), го определува Собранието на Република Македонија, при што на предлог на народниот правобранител замениците на народниот правобранител ги избира и разрешува Собранието на Република Македонија со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Републиката.

Во ставот 5 на членот 5 од Законот е предвидено дека најдоцна три месеци пред истекот на мандатот на замениците, Народниот правобранител распишува оглас за избор на заменик народен правобранител. По спроведениот оглас, Народниот правобранител утврдува предлози, при што соодветно треба да

бидат застапени двата пола и ги доставува до Собранието на Република Северна Македонија.

Понатаму во Законот за Народниот правобранител се определени и условите што треба да ги исполнуваат лицата кои се избираат за заменици на народниот правобранител (член 6 од Законот), при што при избор на заменици на народниот правобранител без да се нарушат условите пропишани со закон се обезбедува соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во Република Македонија (член 6 став 4).

Во членот 8 од Законот за Народниот правобранител е предвидено само дека функцијата народен правобранител е неспојлива со вршење на друга јавна функција и професија или со членување во политичка партија.

Според членот 51 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Во барањето, според членот 52 од Деловникот, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита, актите или дејствијата со кои тие се повредени, фактите и доказите на кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучување на Уставниот суд.

Согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

5. Од наведените уставни и законски одредби произлегува дека изборот на замениците на народниот правобранител го врши Собранието на Република Северна Македонија, а кандидатите ги предлага Народниот правобранител врз основа на резултатите од објавениот оглас. Притоа, право е на Народниот правобранител раководејќи се од законски определените принципи и законски предвидените услови да предложи еден од кандидатите што ги исполнуваат предвидените законски услови. Собранието на Република Северна Македонија е единствено надлежно да изврши избор на заменик народен правобранител со истото мнозинство

на пратеници што е предвидено и за Народниот правобранител, а со Законот е предвидено и за замениците, при што Собранието може и да не го избере предложениот кандидат.

Оттука, недвосмислено произлегува правото на Народниот правобранител да предложи по еден кандидат за заменик во Скопје и во подрачните канцеларии, додека нивниот избор согласно наведените уставни и законски одредби е во исклучива надлежност на Собранието на Република Северна Македонија.

Во членот 51 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, се утврдени начините со кои може да биде сторена повреда на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот: со конечен или правосилен поединечен акт или со дејствие.

Во конкретниот случај се работи за барање за заштита на слободите и правата утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот, наводно повредени со Одлука за избор на заменик народен правобранител донесена од Собранието на Република Северна Македонија и со предлог на Народниот правобранител за кандидат за заменик народен правобранител.

Одлуката за избор на заменик народен правобранител на Собранието е донесена согласно неговите уставни надлежности утврдени во член 68 став 1 алинеја 16 од Уставот да врши избори, именувања и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон, при што неспорно е дека ваквата одлука претставува поединечен акт. Исто така, неспорно е дека и предлогот на Народниот правобранител за кандидат за заменик народен правобранител, којшто е даден согласно законските овластувања на Народниот правобранител во постапката за избор на заменик народен правобранител, претставува поединечен акт. Меѓутоа, овие акти не може да имаат статус на конечен или правосилен поединечен акт каков што имаат поединечните акти донесени во судска или управна постапка.

Оттука, одлуката на Собранието за избор на заменик народен правобранител и предлогот на Народниот правобранител за кандидат за заменик народен правобранител, не претставуваат акти согласно членот 51 од Деловникот на Уставниот суд за кои може да се бара заштита на слободите и правата предвидени во член 110 алинеја 3 од Уставот.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од членот 51 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мери-торно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата и дека се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот, за отфрлање на барањето.

5. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.

**(У.бр.32/2020 од 07.10.2020)**

## 73.

### У.бр.198/2020

**- Заштита на слободата на уверувањето, мислата и јавното изразување на мислата и забрана на дискриминација по основ на пол и социјална припадност**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и член 71 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/ 1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 14.10.2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Трендафилка Симоновска од Куманово за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на заштита на слободата на уверувањето, мислата и јавното изразување на мислата и заштитата од дискриминација по основ на пол и социјална припадност.

2. Трендафилка Симоновска од Куманово, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштита на

слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија коишто се однесуваат на заштита на слободата на уверувањето, мислата и јавното изразување на мислата и заштита од дискриминација по основ на пол и социјална припадност за кои се смета дека е сторена со Решение II ВПП 1 бр. 77/16 донесено од Основниот суд во Куманово, а потврдено со Решение ГЖ.бр. 35/18 на Апелациониот суд во Скопје.

Според наводите во барањето со горенаведените судски решенија на подносителката ѝ биле повредени слободата на уверувањето, на мислата и на јавното изразување на мислата, загарантирани со членот 16 од Уставот и ѝ била сторена дискриминација по основ на пол и социјална припадност спротивно на членот 9 од Уставот.

Според подносителката на барањето слободите и правата ѝ биле повредени со наведените судски решенија донесени во вонпарнична судска постапка за физичка делба на недвижен имот, којшто бил приватизиран со Решение за приватизација на земјиште по основ на поранешна сопственост У.бр.19-841 од 19.01.2007 година. Во наводите во барањето се појаснува како се водела судската постапка и дека по направено вештачење на 20.02.2017 година, вештиот наод според подносителката содржел неправилности кои се однесувале на пристапниот пат, при што таа добила 99 м<sup>2</sup> помалку од запишаниот ½ идеален дел. Со изготвениот вешт наод и мислење не била постигната спогодба меѓу странките со цел на спротивната странка да ѝ биде дадено право на службеност и без претходно известување и согласност на подносителката на барањето било извршено друго вештачење. Потоа на 20.06.2017 година било донесено решение со кое предметот бил даден на проценител за да се утврди вредноста на разликата од ½ и вредноста на насадите (родни дрвја). На 09.08.2017 година била извршена проценка, при што без знаење на подносителката од страна на судијата во предметот било вметнато дополнителното вештачење, а нејзините барања за да се изврши вештачење од страна на вешто лице агроном за проценка на насадите не биле земени предвид од страна на судијата.

На расправата одржана на 06.10.2017 година, судијата донел Решение со кое се повлекува решението да се даде предметот на вештак – агроном дадено на главната расправа од 20.06.2019 година со оглед на тоа дека со дополнителното вештачење



во делот кој би му припаднал на противникот, немало никакви насади.

Понатаму во барањето се наведува дека иако имало спорни прашања коишто требало претходно да се решат во парнична постапка судијата во вонпарнична постапка ги решил сите спорни прашања и воспоставил право на службеност на дел од имотот на подносителката на барањето иако имотот бил ограден и имало засадени родни дрвја и лозови насади, без притоа да се изврши претходна проценка и без да се земе предвид фактот дека спротивната странка имала пристапен пат до неговата парцела. По ова, на 06.10.2017 година било донесено оспореното решение од Основниот суд во Куманово против кое подносителката поднела жалба до Апелациониот суд во Скопје којшто ѝ ја одбил жалбата и го потврдил првостепеното решение.

Во барањето, исто така се наведува дека по завршувањето на судската постапка подносителката извршила увид во списите по предметот при што нашла поднесок од полномошникот на спротивната странка којшто прв пат го видела и кој бил со невестината содржина, односно дека наводно двете странки се согласни за некаква делба, иако таа како странка во постапката пред судот ниту дала таква согласност ниту пак ѝ било овозможено да го изнесе своето мислење.

Како докази за наводите во барањето подносителката ги наведува: вештачењето за физичка делба од 22.02.2017 год.; дополнителното вештачење од 11.05.2017 година, според коешто на спротивната страна ѝ се признава право на службеност; процената на вредноста на градежно земјиште од 09.08.2017 год.; Решение II ВПП.бр. 77- 16 од 16.10.2017 година (со кое наводно е извршена повреда на слободите и правата на подносителката); поднесокот со невестината содржина со кое на подносителката и било ограничено правото да го изнесе нејзиното мислење; дополнителното вештачење направено без согласност на подносителката на барањето; решението за давање на проценител за да се утврди вредноста на имотот. Од наведените докази според подносителката на барањето ѝ била ускратена можноста да го брани нејзиното уставно загарантирано право односно со тоа што не биле наведени насадите и оградата на дворното место за обесштетување и не била известена за денот на излегување на лице место ѝ било оневозможено да го искаже својот став и мислење во постапката со што била сторена повреда на слобо-

дата на уверување, мислата и јавното изразување на мислата и ѝ била сторена дискриминација по основ на пол, како единствена жена во постапката и по основ на социјална припадност, како стечаен работник, невработена со нарушена социјална сигурност и без никакви финансиски и материјални приходи.

Поради горенаведеното подносителката бара Уставниот суд да го укине решението на судот и предметот да биде вратен на повторно одлучување во соодветна судска постапка во која ќе се спроведе правично судење и ќе се донесе законита одлука.

На крај, подносителката на барањето предлага Уставниот суд да изрече времена мерка за забрана за извршување на судското решение за да не настанеле штетни и неотстранливи последици со воспоставување на службеноста низ нејзиното дворно место.

3. Уставниот суд, врз основа на наводите во барањето за заштита на слободите и правата и доставената документација во претходна постапка ја утврди следнава фактичка состојба:

Од извршениот увид во доставената и прибавена документација се констатира дека пред Основниот суд во Куманово се водела вонпарнична постапка за физичка делба на имот во која барателката Трендафилка Симоновска од Куманово била учесник. Од увидот во документацијата Судот утврди дека Основниот суд во Куманово, постапувајќи по предлогот за физичка делба, со Решение II ВПП1-77/16 од 06.10.2017 година, извршил физичка делба на недвижности помеѓу учесниците во постапката, против кое барателката вложила жалба поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка, погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјалното право.

Апелациониот суд во Скопје, со Решение ГЖ-35/18 на 03.05.2018 година, ја одбил вложената жалба како неоснована, а првостепеното решение го потврдил, со образложение дека првостепенитиот суд доследно ги применил одредбите од Законот за парничната постапка и со оспореното решение не е сторена повреда на одредбите од Законот за вонпарнична постапка, како и дека првостепенитиот суд извел доволно докази во текот на постапката за физичката делба на имотот, дека истите правилно ги оценил и на основа на тоа ги утврдил сите решителни факти од релевантно значење за одлучувањето.

На 09.06.2020 година, Трендафилка Симоновска до Уставниот суд поднесе барање за заштита на слободите и правата што се однесуваат на повреда на слободата на уверувањето, мислата и јавното изразување на мислата и забрана на дискриминација по основ на пол и социјална припадност, според неа, сторена со горенаведените судски решенија.

По приемот на барањето, во претходната постапка, Судот писмено се обрати до Основниот суд во Куманово со барање за одговор по наводите во барањето на Трендафилка Симоновска и доставница со датум кога тужителката го примила правосилното решение.

Од страна на Основниот суд Куманово до Уставниот суд беше доставен одговор на наводите во барањето во кој е наведено дека подносителката имала изјавено и барање за Ревизија против правосилното решение ВПП1 бр.77/16 од 06.10.2017 година согласно начелото на двостепеност на постапката како и правото на поднесување на Ревизија како вонреден правен лек до Врховниот суд, но истото било отфрлено како ненавремено бидејќи ревизијата била изјавена по истек на законскиот рок определен во член 372 став 1 од Законот за парничната постапка.

Исто така, од Основниот суд во Куманово беа доставени фотокопии од доставиците за лично доставување на судските решенија. Од увидот во доставниците Судот утврди дека адвокатот Борче Ивановски од Куманово, како полномошник на подносителката на барањето оспореното решение на Основниот суд од Куманово го примил на 10 ноември 2017 година, а решението на Апелациониот суд во Скопје го примил на 11 јуни 2018 година.

Оттука, Судот утврди дека барањето за заштита на слободите и правата на човекот и граѓаните е поднесено по истекот на рокот од 2 месеци од денот на доставувањето на оспореното судско решение кое станало конечно и правосилно на 03.05.2018 година, што значи поминале повеќе од две години од денот на приемот на истото.

4. Согласно член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забрана на дискри-

минација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според членот 51 од Деловникот на Уставниот суд, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Во конкретниот случај, подносителката во барањето изнесува хронологија на дејствија преземени од нејзина страна во водена вонпарнична постапка ВПП1-77/16 пред Основниот суд во Куманово за физичка делба на имот, како и хронологија на донесени решенија од страна на Основниот суд во Куманово и Апелациониот суд во Скопје, од чиј исход таа не е задоволна.

Со поднесеното барање до Уставниот суд подносителката бара предмет на оценка пред овој суд да бидат решенијата донесени од посочените судски органи, со кои таа смета дека и биле повредени нејзините права загарантирани со Уставот, односно бара од Уставниот суд да ги преиспита судските решенија и докажете врз основа на кои судот одлучувал и да ги укине донесените судски решенија како незаконити, а предметот да го врати на повторно судење.

Од изнесената фактичка состојба произлегува, пак, дека правосилното решение, полномошникот на подносителката на барањето го примил на 11 јуни 2018 година, а барањето за заштита на слободите и правата е поднесено до Уставниот суд на 09.06.2020 година.

Разгледувајќи го барањето од аспект на членот 51 од Деловникот, произлегува дека Уставниот суд може да постапува по барање за заштита на слободи и права на граѓанинот утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот за кои граѓанинот смета дека му се повредени со конечен или правосилен поединечен акт во определен рок, односно во рок од два месеци од денот на доставувањето на конечниот или правосилниот поединечен акт.

Имајќи ја предвид оваа деловничка одредба, а со оглед дека од денот на доставувањето на поединечниот акт до денот на поднесувањето на барањето за заштита на слободите и правата утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот, поминало повеќе од 2 месеци, Судот оцени дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од членот 52 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата и дека се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот, за отфрлање на барањето.

5. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.198/2020 од 14.10.2020)**

## 74.

### У.бр.86/2018

**- Заштита на правото на слобода на изразувањето и на правото на мирно собирање и изразување на јавен протест**

Во конкретниот случај, рушењето на барикадата со која била блокирана улицата пред Собранието на Републиката извршено од полициски службени лица на 8/9 јули 2018 година во 02,00 часот по полноќ, како што настанот го означуваат подносителите на барањето, односно товарењето на предметите во камион најдени на улица „11-ти Октомври“ пред Собранието на Републиката извршено од полициски службени лица на наведениот ден и време, како што настанот го означува Министерството за внатрешни работи, има основа во член 4 став 1 и

во член 6 од Законот за јавните собири со оглед дека организаторот бил должен да обезбеди „нормално одвивање на сообраќајот“, што не го сторил, а Министерството за внатрешни работи било должно да обезбеди „непречено одвивање на сообраќајот“, што го сторило, при што не го прекинало јавниот собир и изразувањето на јавниот протест организиран во врска со промената на името на Републиката со оглед дека и после тој настан имало други дејствија во врска со тој јавен собир, иако имало законска основа и за прекин на изразувањето на јавниот протест.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 28 октомври 2020 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето, поднесено од Ана Бобинкова Мијаковска, Ристо Мијаковски, Владимир Кавадарков, Петре Жежовски, Ѓорѓи Николовски, Драги Николовски и Славе Дамјаноски, сите од Скопје, за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот определени во член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

2. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Ана Бобинкова Мијаковска, Ристо Мијаковски, Владимир Кавадарков, Петре Жежовски, Ѓорѓи Николовски, Драги Николовски и Славе Дамјаноски, сите од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа барање за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот определени во член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

Во барањето се наведува следното: „Со рушењето на уредно пријавената народно творечка блокада, со мирни и мирољубиви протестни собири и дебати, прекршено е демократското право на граѓаните демократски, слободно, непопречувано од кој и да било и од самата полиција да го изразат своето мислење за недозволените противуставни и незаконски велепредавнички дејства, одлуки, спогодби, акти, а во одбрана на националните и државните интереси. Со овој акт/извршено дејствие во целост е прекршен членот 110 алинеја 3 од Уставот на РМ.“

Во продолжение се наведува дека: „Со оглед на причините поради кои протестираме и сме „на улица“ пред Собранието на Република Македонија и поради тоа што се исполнети сите услови за изразување на сите легитимни начини на отпор и народна/граѓанска непослушност, најмногу поради узурпацијата на власта и државните институции од страна на нелегитимната антимакедонска власт како окупаторска диктатура, а со тоа и на државата во која, ние носителите на суверенитетот сме суверенот, а не заобиколуваат и нашата народна волја за одбрана и спас на нашата матична држава и единствениот дом на светот, врз нас се извршува потполна дискриминација, како врз припадници и самиот македонски народ и сите наши природни, идентитетски, културни, духовни, верски, национални, социјални, политички, државни права, слободи и припадност. И сето тоа со докази за извршување тотален цивилизациски геноцид врз нас.“

Понатаму, во врска со дејството со кое е сторена повредата, подносителите на барањето наведуваат дека: „Рано утрото, околу 02,00 часот, на 08.07.2018 г. по трет пат, додека бевме на барикадите, од страна на полициски службени лица, ни беше срушена барикадата со блокада на улицата пред Собранието на Република Македонија, уредно пријавена до надлежните органи и полициска станица Центар од 15.06.2018 г. и бесправно ни се одземени сите наши сопствени предмети, кои беа дел од блокадата, за што ја доставивме Пријавата бр.22-57409/1 од 10.07.2018 г. до МВР, против оневозможувањето на мирен народен собир, полициско самоволие и пречекорување на овластувањата на полициските службени лица.“

Потоа се наведува дека: „Поради кршење на демократското право на македонскиот народ и граѓаните, со рушење на најавените народно-творечки барикади со блокади од страна на полицијата (три пати по ред), доставивме барање со предупредување

за протестен марш до МВР, кој нема да го реализираме доколку постапат по нашата пријава и ни овозможат да го продолжиме мирното протестирање и барикадите со блокади, а како израз на отпор и народна/граѓанска непослушност и народна осуда за велепредавничкиот, капитулантски, противуставен, незаконски и нелегитимен договор за промена на нашето вековно сопствено и уставно име, со што би се легализирал и легитимирал геноцидот врз македонскиот народ и да ја изгубиме нашата татковина и матична македонска држава, Република Македонија, се до постапување по протестните барања и да ни ги вратат сите наши одземени ствари и предмети од барикадите/блокадата. Причини поради кои се бара заштита: прекршени се член 45, за почитување на основните права на граѓаните, меѓу кои и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, слобода на говорот, јавниот настап, јавното информирање, ... правото на мирно собирање, слобода на движење и правото на сопственост и други права гарантирани со Уставот на Република Македонија, и член 46, легитимирање, од Кодексот на полициска етика. Полициските службени лица воопшто не сакаа да комуницираат со нас и со жив ѕид од полицајци не изолираа меѓусебно сите протестанти кои бевме на барикадите. Истовремено ни рекоа дека не само барикадите, туку и целиот Кампус со шаторите ќе „ви го кренеме“ (срушат), а на ден 23.07.2018 г. во 10 часот наутро, на дежурниот во Кампусот му дошле 2 (две) лица, едно во полициска униформа (со значки) а другото во цивил, без да се легитимираат, и му се заканиле со зборовите „да ве нема од тука“, дека „ако до утре (24.07.2018 г.) до 10,00 часот не ги тргнете шаторите со сите ствари, ние ќе го растуриме Кампот и ќе ви ги одземеме сите ствари како што ви ги одземавме и од барикадите“. Во своја придружба имале околу 15 униформирани полициски лица, кои стоеја 10-15 метри подалеку (кај фонтаната, блиску до споменикот на Президиумот на АСНОМ).“

Подносителите на барањето предлагаат: „нелегалната, неегитимна, ненародна антимакедонска власт да се откаже од извршување на своите погубни антидржавни геноцидни политики, дејства, одлуки и кривични дела и да не ја злоупотребува македонската полиција против својот народ кој си ја брани државата и својот опстој. А тоа значи, во овој случај, полицијата да не ги попречува и спречува нашите мирни и мирољубиви народни собири, дебати, протести со барикади и блокади. Да постапат согласно Кодексот на полициска етика, во делот кој се однесува



на целите на заштитата и почитувањето на основните слободи и права на човекот и на граѓанинот, гарантирани со Уставот на Република Македонија, законите и ратификуваните меѓународни договори, да постапат согласно член 41 за воздржување од извршување на незаконски наредби со кои се извршува кривично дело! Да ни бидат вратени неоштетени нашите сопствени предмети и од првото рушење на барикадите на 17.06.2018 г. и од второто на 08.07.2018 г. За сите такви попречувања и злоупотреби на нашите протестни активности, отпорот и граѓанската непослушност, одговорноста да ја сносат тие кои ги предизвикале, оние кои дале наредба и оние кои ги извршиле злоупотребите на истите.“

Покрај тоа, подносителите на Барањето предлагаат „Уставниот суд да донесе решение за запирање на извршувањето на дејствијата на полицијата во делот кој се однесува на целите на заштитата и почитувањето на основните слободи и права на човекот и граѓанинот гарантирани со Уставот на Република Македонија, законите и ратификуваните меѓународни договори и да постапат согласно член 41 за воздржување од извршување на незаконски наредби со кои се извршува кривично дело, до донесување на конечна одлука“.

4. Во врска со наводите во барањето за заштита на слободите и правата, Министерството за внатрешни работи до Уставниот суд го достави Известувањето, рег.бр.28-9523/1 од 20.08.2018 година, кое било доставено од МВР до Народниот правобранител во врска со претставка упатена до Правобранителот од Ана Бобинкова Мијаковска. Во ова известување се наведува дека: „На 08/09.07.2018 год. во 02,00 часот на бул.11-ти Октомври од страна на УПС од СВР Скопје во непосредна близина на Собранието на Република Македонија, по претходни добиени поплаки од граѓани за попречување на нормално одвивање на сообраќајот по бул.11-ти Октомври, дека на коловозот се поставени барикади од страна на 5 лица кои протестираше во врска со промената на името на Република Македонија, со што се попречувале и возилата од Итната медицинска помош каде што во непосредна близина се наоѓа Градската општа болница „Наум Охридски“, констатирани се прекршувања на член 2 од Законот за јавни собири и член 12 став 5 од ЗБСП.“

По направеното опсервирање на наведената локација и констатирањето дека не се исполнети законските услови согласно член 2 од Законот за јавни собири кој гласи: „Под јавни собири на

повеќе од 20 граѓани се сметаат собирања на отворен или затворен простор заради остварување на забавни, културни, верски, хуманитарни, социјални, политички, економски, спортски или слични интереси на граѓаните организирани заради јавно изразување на мислење или протест“, од страна на УПС од ПСОН Центар преземени се сите неопходни законски мерки за спроведување на одредбите од напред наведените законски прописи согласно овластувањата и овозможување на непречен и безбеден сообраќај.

Во однос на забелешките за одземени предмети кои се затекнати на булеварот, со кои всушност го попречувале безбедното одвивање на сообраќајот, затекнатите лица се изјасниле дека не се во нивна сопственост, поради што од страна на УПС на ПСОН Центар постапено е согласно одредбите на Правилникот за пронајдени и одземени предмети и изготвена е соодветна документација.“

5. Од наводите во барањето за заштита на слободите и правата поднесено од граѓаните, од една страна, и известувањето на Министерството за внатрешни работи чии припадници сториле дејствие кое е оспорено, од друга страна, произлегуваат следните истоветни тврдења:

- полициски службени лица презеле дејствие на 08/09 јули 2018 година во 02,00 часот на коловозот на ул.„11-ти Октомври“ пред Собранието на Републиката, така што биле тргнати предметите претходно поставени на наведеното место во врска со промените на името на Републиката.

Таквото дејствие подносителите на барањето го сметаат за нивно спречување слободно да го изразат своето уверување, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, со што биле оневозможени во политичкото дејствување и биле дискриминирани по основ на верска, национална и политичка припадност, а Министерството смета дека тоа било направено за да се овозможело нормално одвивање на сообраќајот, како и заради непречено движење на возилата на Итна медицинска помош кон Градска болница „Наум Охридски“.

6. а) Во член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот се определува дека основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, се темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 9 став 1 од Уставот, „граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба.“

Член 16 став 1 од Уставот определува дека „се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.“

Според член 21 став 1 од Уставот, „граѓаните имаат право мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест без претходно пријавување и без посебна дозвола.“

Во член 110 алинеја 3 од Уставот се пропишува дека „Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.“

Од изнесените уставни одредби произлегува дека темелна вредност на уставниот поредок на Републиката се основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот (член 8 став 1 алинеја 1), дека во основни слободи и права на човекот и граѓанинот утврдени со Уставот спаѓаат, меѓу другото, и слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата (член 16 став 1) и правото на граѓаните мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест без претходно пријавување и без посебна дозвола (член 21 став 1), како и дека граѓаните на Републиката се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба (член 9 став 1).

б) Во врска со слободата на мислата и совеста, член 9 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи определува дека секој човек има право на слобода на мислата и совеста (став 1).

Во членот 10 од Конвенцијата се определува дека секој човек има право на слобода на изразувањето. Ова право ги опфаќа слободата на мислата и слободата на примање и пренесување на информации или идеи, без мешање на јавната власт и без

оглед на границите“ (став 1). „Остварувањето на овие слободи, коешто вклучува обврски и одговорности, може да биде под одредени формалности, услови, ограничувања и санкции предвидени со закон, кои во едно демократско општество претставуваат мерки неопходни за државната безбедност, територијалниот интегритет и јавната безбедност, заштитата на редот и спречувањето на нереди и злосторства, заштитата на здравјето или моралот, угледот или правата на другите, за спречување на ширењето на доверливи информации или за зачувување на авторитетот и непристрасноста на судството“ (став 2).

Според член 11 од Конвенцијата, „секој човек има право на слобода на мирно собирање и здружување со други, вклучувајќи го и правото да основа синдикати и да им се придружува на синдикатите за заштита на своите интереси“ (став 1). „Остварувањето на овие права може да биде ограничено само со законски мерки што во едно демократско општество се неопходни за националната безбедност, јавната безбедност, заштитата на редот и спречувањето на злосторства, заштитата на здравјето или моралот или заштитата на правата и слободите на други“ (став 2).

Во членот 14 од Конвенцијата се определува дека „уживањето на правата и слободите признати со оваа конвенција треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.“

Од изнесените одредби на Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи произлегува дека секој човек има право на слобода на мислата и совеста (член 9 став 1) и право на слобода на изразувањето на мислата, во што е вклучено примањето и пренесувањето на информации или на идеи без мешање на јавната власт и без оглед на границите (член 10 став 1), со тоа што остварувањето на овие слободи, како и на другите слободи, може да се ограничи и санкционира доколку тоа е предвидено со закон и доколку тие ограничувања се неопходни за државата (безбедност на објектите и носителите на државната власт, територијалниот интегритет, неширењето на доверливите информации, чувањето на авторитетот и објективноста на судството) и/или јавноста (безбедноста на луѓето, чувањето на редот, здравјето или моралот на луѓето, чувањето на угледот или права-

та на другите луѓе) – член 10 став 2. Исто така произлегува дека секој човек има право на слобода на мирно собирање и здружување со други (член 11 став 1), со тоа што остварувањето и на ова право може да се ограничи доколку тоа е предвидено со закон и доколку тие ограничувања се неопходни за државата (безбедноста на нацијата) и/или јавноста (безбедноста на луѓето, чувањето на редот, здравјето или моралот на луѓето, како и за чувањето на правата и слободите на другите луѓе) – член 11 став 2. Уживањето на овие слободи и права, како и на сите други слободи и права предвидени во Конвенцијата, им припаѓаат на сите поединци без оглед на нивната формална припадност на некој потесен колективитет – пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус (член 14).

в) Уставната одредба која се однесува на правото на граѓаните на мирно собирање и изразување на јавен протест, е операционализирана во Законот за јавните собири („Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/1995, 19/2006, 66/2007 и 152/2015).

Во членот 1 од Законот се определува дека „Со овој закон се уредуваат начинот на остварување на правото на граѓаните на јавно собирање заради мирно изразување на мислење и јавен протест, како и случаите кога ќе се прекине одржувањето на јавен собир.“

Членот 1-а од Законот, после укинувањето на дел од таа одредба (Одлука У.бр.31/2006 од 1 ноември 2006 година), гласи: „Правото на граѓаните на мирно собирање може да се оствари на начин со кој мирно ќе го изразуваат јавниот протест.“

Во член 2 став 1 од Законот се дефинира поимот „јавен собир“, при што се определува дека „Под јавни собири на повеќе од 20 граѓани, во смисла на овој закон, се сметаат собирање на отворен или затворен простор заради остварување на забавни, културни, верски, хуманитарни, социјални, политички, економски, спортски или слични интереси на граѓаните, организирани заради јавно изразување на мислење или протест.“

Според член 4 став 1 од Законот, „Заради заштита на правата на граѓаните, нормалното одвивање на сообраќајот, снабдувањето на населението со лекови, храна, гориво и слични неодложни потреби, како и заради почитување на обврските од меѓу-

народни договори, организаторот на јавниот собир е должен да го обезбеди одржувањето на редот на јавниот собир и да организира редарска служба.“

Во членот 6 од Законот се утврдени случаите во кои Министерството за внатрешни работи ќе го прекине одржувањето на јавен собир (ако собирот е насочен: кон загрозување на животот, здравјето, безбедноста, личната сигурност и имотот на граѓаните; или кон вршење или поттикнување на вршење кривични дела утврдени со закон или кога е насочен кон загрозување на животната средина). Според ставот 2 на овој член од Законот, „Министерството за внатрешни работи ќе го прекине одржувањето на јавниот собир во случај кога неговото одржување е во спротивност со меѓународните договори со кои е предвидена обврска за непречено одвивање на сообраќајот.“

Според член 9 став 1 од Законот, „Глоба во износ од 3.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на правното лице (организатор) на јавен собир, ако не преземе мерки за одржување на редот на јавниот собир (член 4 став 1)“. Во ставот 2 од истиот член се пропишува дека: „Глоба во износ од 30% од одмерената глоба за правното лице (организатор) ќе му се изрече за прекршокот од ставот 1 на овој член и на одговорното лице во правното лице (организатор).“

Член 10 став 1 од Законот, пак, определува дека: „Глоба во износ од 510 до 1.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на физичко лице (организатор) ако не преземе мерки за одржување на редот на јавниот собир (член 4 став 1).“

Од изнесените законски одредби произлегува дека правото на граѓаните на мирно собирање и изразување на јавен протест се остварува на тој начин што организаторот на јавниот протест има обврска да обезбеди одржување на редот на јавниот собир и да организира редарска служба, со цел да се заштитат правата на граѓаните кои не учествуваат во јавниот протест, како и да се обезбеди нормално одвивање на сообраќајот и снабдување на населението со лекови, храна, гориво и слични неодложни потреби, како и за да се почитуваат обврските од меѓународните договори (член 4 став 1). Доколку организаторот (правно лице и одговорното лице во правното лице или физичко лице) не ги преземе напред наведените мерки, тоа ќе се смета за прекршок за кој е предвидена законски утврдена глоба (членови 9 и 10). Покрај тоа, Законот пропишува и обврска за Министерството за внатрешни

работи да го прекине одржувањето на јавниот собир ако собирот е насочен кон загрозување на здравјето на граѓаните (член 6 став 1) и ако одржувањето на собирот е во спротивност со меѓународните договори со кои е предвидена обврска за непречено одвивање на сообраќајот (член 6 став 2).

г) Заедничка определба во изнесените уставни, меѓународно-правни и законски правила, гледани од аспектот инициран од подносителите на барањето, е:

- секој човек има право на слобода на мисла, совест, уверување (член 16 став 1 од Уставот и член 9 став 1 од Европската конвенција ...);

- секој човек има право на слобода на изразување (член 16 став 1 од Уставот и член 10 од Конвенцијата);

- секој човек има право на мирно собирање и здружување со други, како и мирно изразување на јавен протест (член 21 став 1 од Уставот, член 11 од Конвенцијата и членови 1 и 1-а од Законот за јавните собири),

- тие (и други) права еднакво им припаѓаат на сите поединци без оглед на нивната припадност на потесен колективитет (член 9 став 1 од Уставот и член 14 од Конвенцијата);

- но, остварувањето на правото на слобода на изразувањето и на правото на мирно собирање и изразување на јавен протест во себе содржи и обврски и одговорности кои се неопходни за државата или за јавноста/другите поединци, меѓу кои спаѓаат и обврските и ограничувањата поврзани со правата на другите поединци, како и со здравјето на другите поединци, а кои се предвидени со закон (член 10 став 2 и член 11 став 2 од Конвенцијата),

- при што Законот за јавните собири („Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/1995, 19/2006, 66/2007 и 152/2015), во врска со начинот на остварувањето на правото на мирно собирање и изразување на јавен протест, пропишал обврски и одговорности за организаторот на собирот (одржување на редот на собирот преку редарска служба и санкции за непочитување на тие законски обврски) со цел заштита на правата на граѓаните кои не учествуваат во собирот и нормално одвивање на сообраќајот (член 4 став 1 и членовите 9 и 10), како и обврски за Министерството за внатрешни работи (прекинување на јавниот собир) ако собирот е насочен кон, меѓу другото, загрозување на здравјето на граѓаните кои не учествуваат во собирот или кон непречено одвивање на сообраќајот (член 6 ставови 1 и 2).

7. Имајќи ги предвид изнесените правни правила, Судот оцени дека, во конкретниот случај, рушењето на барикадата со која била блокирана улицата пред Собранието на Републиката извршено од полициски службени лица на 8/9 јули 2018 година во 02,00 часот по полноќ, како што настанот го означуваат подносителите на барањето, односно товарењето на предметите во камион најдени на улица „11-ти Октомври“ пред Собранието на Републиката извршено од полициски службени лица на наведениот ден и време, како што настанот го означува Министерството за внатрешни работи, има основа во член 4 став 1 и во член 6 од Законот за јавните собири со оглед дека организаторот бил должен да обезбеди „нормално одвивање на сообраќајот“, што не го сторил, а Министерството за внатрешни работи било должно да обезбеди „непречено одвивање на сообраќајот“, што го сторило, при што не го прекинало јавниот собир и изразувањето на јавниот протест организиран во врска со промената на името на Републиката со оглед дека и после тој настан имало други дејствија во врска со тој јавен собир, иако имало законска основа и за прекин на изразувањето на јавниот протест.

8. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

9. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.

**(У.бр.86/2018 од 28.10.2020)**

## 75.

### У.бр.243/2020

**- Заштита на слободата на уверување, мислата и јавното изразување на мислата и забрана на дискриминација по основ на пол и социјална припадност**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република



Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020) на седницата одржана на 18 ноември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Трендафилка Симоновска од Куманово за заштита на слободи и права утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, што се однесуваат на слободата на уверување, мислата и јавното изразување на мислата, и забрана на дискриминација по основ на пол и социјална припадност согласно член 16 и член 9 од Уставот, повредени со Решение III П1-184/19 од 22.01.2020 година на Основниот суд Куманово и Решение ГЖ број 805/20 од 19.05.2020 година на Апелациониот суд Скопје.

2. Трендафилка Симоновска од Куманово, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштита на слободите и правата означени како во точката 1 од ова решение.

Според наводите во барањето, на подносителката на барањето и биле повредени слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесувале на слободата на уверувањето, мислата и јавното изразување на мислата, согласно член 16 од Уставот и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол и социјална припадност, согласно член 9 од Уставот, преку решенијата донесени од надлежните судови, со кои незаконито било одлучувано и тоа со Решение III П1-184/19 донесено на 22.01.2020 година од Основниот суд Куманово и потврдено со Решение ГЖ-805/20 од 19.05.2020 година донесено од Апелациониот суд Скопје.

Во барањето е изнесена хронологија на настани од кои произлегле судски постапки и донесување на наведените решенија на надлежните судови, за кои подносителката на барањето наведува дека поради тоа што биле незаконити нејзе и биле повредени слободите и правата утврдени со Уставот и бара поништување на решенијата.

3. Судот, по прибавување на доказите, ја утврди следнава фактичка состојба:

- Основниот суд Куманово со Решение П1-184/19 од 22.01.2020 година го усвоил тужбеното барање на Томислав Станојков-

ски од Куманово и утврдил дека тужените Марјан Симоновски и Трендафилка Симоновска, и двајцата од Куманово, извршиле смеќавање на владение на тужителот на одводно-канализационата мрежа која се протегала од семејната станбена зграда 1 на КП.26417/1 сопственост на тужителот Томислав Станојковски, на начин што на ден 28.12.2018 година тие влегле на неговиот посед и ја пресекле цевката за одвод, поради што Судот им забранил на тужените во иднина да го смеќаваат владението на тужителот врз предметната одводно-канализациона инсталација и ги задолжил тужените Марјан и Трендафилка Симоновски да ги надоместат на тужителот трошоците на постапката.

- Апелациониот суд Скопје со Решение ГЖ-805/20 од 19.05.2020 година, ја одбил жалбата на Марјан Симоновски и Трендафилка Симоновска од Куманово и го потврдил Решението на Основниот суд Куманово П1-184/19 од 22.01.2020 година, како и го одбил барањето на Томислав Станојковски од Куманово за надомест на трошоци по поднесениот одговор на жалба, со кој приговарал дека требало да му се даде поголем износ на трошоци.

Апелациониот суд Скопје со наведеното решение утврдил дека првостепениот суд врз основа на правилно утврдена фактичка состојба правилно одлучил и донел законито решение. Имено, овој суд оценил дека во конкретниов случај првостепениот суд го усвоил тужбеното барање на тужителот со оглед дека се работи за тужба за смеќавање на владение при што правилно ги применил одредбите од член 182 став 1 и член 184 од Законот за сопственост и други стварни права и утврдил дека смеќавањето на владението е сторено од страна на тужените противправно.

На барање на Уставниот суд, доставени се оспорените решенија донесени од Основниот суд Куманово и Апелациониот суд Скопје. Од доставницата се гледа дека на 17.06.2020 година е примено Решението на Апелациониот суд Скопје од страна на адвокатот на Трендафилка Симоновска, а нејзиното барање до Уставниот суд е доставено благовремено на 11.08.2020 година во рокот од 2 месеци, согласно член 51 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија.

4. Согласно членот 8 став 1 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, претставуваат една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Во вториот дел од Уставот, кој се однесува на „Основните слободи и права на човекот и граѓанинот“, со одредбите од членовите 9 - 60 се утврдени граѓанските и политичките слободи и права, економските, социјалните и културните права, потоа гаранциите на основните слободи и права и основите на економските односи.

Со Уставот начелно се дефинирани основните слободи и права на човекот и граѓанинот, нивната конкретизација е во законите и другите прописи и општи акти, а за имплементацијата на прописите врз конкретни ситуации постои судска заштита и надлежност на други органи во организацијата на власта.

Согласно членот 108 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.

Со членот 110 од Уставот, децидно се утврдени надлежностите на Уставниот суд. Според алинеја 3 од овој член од Уставот, Уставниот суд ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Значи, посебно уставно-судската заштита се однесува не на сите слободи и правата утврдени со Уставот, туку на дел од нив кои се како надлежност на Уставниот суд определени во членот 110 алинеја 3 од Уставот.

Имено, и во членот 50 од Уставот јасно е утврдено дека секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Северна Македонија во постапката заснована врз начелата на приоритет и итност.

Оттука, Уставниот суд на Република Северна Македонија нема надлежност да одлучува за правни интереси на граѓани по конкретни предмети од надлежност на судски или управни органи, ниту Уставниот суд има надлежност да постапува како инстанцијо повисок суд кој ќе ја цени законитоста на одлуките на надлежните судски органи за да утврди дали постоеле повреди на што се однесуваат во случајов наводите во барањето по овој предмет.

Согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува по барањето.

Согласно членот 51 од овој Деловникот, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени во членот 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеца од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Барањето пред Уставниот суд на Република Северна Македонија конкретно во случајов се повикува на заштита на слободи и права од член 110 алинеја 3 од Уставот кои според наводите во барањето и биле на подносителката повредени со конкретни решенија на надлежни судови и врз основа на тоа се бара Уставниот суд како повисока инстанца да ги поништи наведените решенија. Меѓутоа, подносителката со тоа не бара заштита на слободите и правата за кои Уставниот суд е надлежен да одлучува согласно членот 110 алинеја 3 од Уставот, ниту во барањето се изнесени аргументи во што се состоела дискриминацијата и нееднаквиот третман на кои се повикува во барањето, туку само декларативно се бара заштита на слободи и права бидејќи во суштина се бара уставно-судска оценка на законитоста на одлуките кои според подносителката не биле законити, за што всушност се надлежни инстанцијоно да одлучуваат надлежните судови.

Поради погоре изнесеното Судот оцени дека во конкретниов случај подносителката бара од Уставниот суд заштита на правни интереси по конкретен предмет во надлежност на судовите, за што Уставниот суд не е надлежен да одлучува и согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, барањето се отфрла.

5. Поради погоре изнесеното Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова. **(У.бр.243/2020 од 18.11.2020)**

## 76.

### У.бр.250/2020

### **- Забрана на дискриминација по основ на социјална припадност**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020), на седницата одржана на 12 ноември 2020 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Томе Делов од Битола, Симона Талевска од Битола, Благојче Стојановски од Скопје, Бојан Василески од Прилеп, Гордана Николовска од Битола, Зоја Андреев од Сопиште, Филип Пашоски од Прилеп, Александар Софронијоски од Кичево, Александар Јорданоски од Скопје, Диме Петрушевски од Пробиштип, Кристијан Смилевски од Стајковци, Христина Софронијоска од Скопје и Катерина Рамбабова Мишева од Штип, за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот по член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на забрана на дискриминација по основ на национална припадност, повредени со Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII-та генерација, утврдена од страна на Комисијата за приемен испит при Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатов“- Скопје, бр. 08/190/5 од 25.06.2020 година и дејствијата преземени од органите на Академијата за судии и јавни обвинители пред и за време на донесувањето на Одлуката за утврдување на квоти, бр.02-47/8 од 22.01.2020 година.

2. Подносителите на барањето најпрво наведуваат дека на 15.05.2019 година, од страна на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатов“ - Скопје бил објавен јавен оглас за прием на 60 слушатели во почетна обука 2019-2021 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 94/2020). Во објавениот оглас, каде се наведени условите за прием на почетна обука, не било објавено дека 40 слушатели ќе се избираат од редот на кандидатите кои се етнички Македонци, а дека со 20

кандидати ќе се обезбедувала соодветна и правична застапеност на граѓаните кои им припаѓаат на сите заедници во Република Северна Македонија, ниту пак како услов се барала „националната припадност“ на кандидатите.

Доказ: - Јавен оглас за прием во почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“- Скопје

Неколку дена по објавување на огласот, на 06.06.2029 година, во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 115/2019, се објавени Статутарната одлука за изменување и дополнување на Статутот на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“, донесена од Управниот одбор на Академијата и Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за полагање на приемен испит во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“, каде спротивно на Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/2015, 192/2015, 231/2015 и 163/2018), во членот 3 од споменатата статутарна одлука и во членот 8 од наведениот правилник било предвидено дека Управниот одбор на Академијата ќе определува посебна квота за припадниците на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија, сметано од вкупниот број на слободни места за судии и јавни обвинители утврден во јавниот оглас за прием во почетна обука, за секој нов упис посебно (член 42-а од Статутот и член 10-а од Правилникот). За ваквите измени и дополнувања на Статутот и Правилникот, според подносителите на барањето, немало законски основ во Законот за Академијата за судии и јавни обвинители и со оглед на тоа што јавниот оглас бил објавен пред изменувањето на Правилникот и Статутот, истите не можеле ретроактивно да се применуваат на овој оглас. Оттука, со донесувањето на овие незаконски измени на Правилникот и Статутот, Управниот одбор на Академијата не само што излегол надвор од своите законски овластувања, туку и ретроактивно ги применил истите на веќе објавен оглас и по завршување на целата постапка на полагање на приемен испит, спротивно на член 52 став 4 од Уставот. Едноставно речено, во конкретниот случај, правилата на постапката биле променети откако истата била започната.

Доказ: - Статутарна одлука за изменување и дополнување на Статутот на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“,

- Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за полагање на приемен испит во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“

Во периодот од 26-27.08.2019 година се одвивало полагањето на тестот за активно познавање на еден од трите најчесто користени јазици на Европската Унија (англиски, француски или германски).

Полагање на квалификациски тест се одржал во периодот од 10 - 14.09.2019 година, а полагање на психолошкиот тест се одржало на 12 - 13.10.2019 година. Кандидатите кои го положиле овој тест се стекнале со право на полагање на тестот за интегритет во периодот 26 - 27.10.2019 година, а подоцна и со право на полагање на испитот кој се состои од:

- практичен дел (писмен), кој се одржал во периодот од 09 - 11.11.2019 година, и

- устен дел, кој се одржал во периодот од 14 - 23.11.2019 година.

На ден 25.06.2020 година, на својата веб-страница, Академијата ги објавила Ранг-листата на положени кандидати пријавени за приемниот испит за VII-та генерација, бр. 08/190/4 од 25.06.2020 година и Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII генерација, бр. 08/190/5 од 25.06.2020 година, утврдени од страна на Комисијата за приемен испит при Академијата.

Доказ: - Соопштение за прием на слушатели на почетна обука VII генерација, објавено на 25.06.2020 година на веб-страницата на Академијата

Во самата ранг-листа на слушатели на почетна обука за VII-та генерација било наведено дека истата е утврдена врз основа на членот 9 и член 90 став 2 од Законот за Академијата на судии и јавни обвинители и врз основа на член 42-а од Статутот на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“. Меѓутоа, во член 90 став 2 од Законот за Академија на судии и јавни обвинители било предвидено дека Комисијата за приемен испит врз основа на завршната оцена, согласно член 87 став 1 од Законот, утврдува ранг-листа на слушатели на почетна обука и ја објавува на огласна табла и веб-страницата на Академијата, а согласно член 91 став 1 од Законот, приемот на кандидатите кои ќе бидат слушатели на почетната обука во Академијата се врши врз основа на редоследот на успехот на ранг-листата до пополну-

вање на предвидениот број на слушатели утврдени со одлуките на Судскиот совет на Република Македонија и Советот на јавните обвинители на Република Македонија од член 56 став 2 од Законот. Видно од Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII генерација, наместо да го земе во предвид критериумот за успех на кандидатите на приемниот испит утврден со член 90 став 1 од Законот за Академијата на судии и јавни обвинители, во конкретниот случај Комисијата за приеман испит при Академијата ја утврдила Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII генерација спротивно на наведените членови на Законот, така што истата ја сочинувале всушност 3 посебни ранг-листи: листа на примени кандидати – по националност Македонци, вкупно 40, а кои на ранг-листата на положени кандидати се заклучно со број 42; листа на слушатели на заедници кои сочинуваат најмалку 20% во Република Северна Македонија од 15 слушатели, како и листа на 5 слушатели од други заедници во Република Северна Македонија. Притоа, во третата листа на 5 слушатели од другите заедници во Република Северна Македонија, недостасувал податок од која националност се кандидатите.

Ако се имало предвид дека Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII-та генерација била утврдена врз основа на подзаконски акти коишто не постоеле во моментот на објавување на јавниот оглас (членот 42-а од Статутот и членот 10-а од Правилникот), јасно произлегувало дека истата била незаконита, како и начинот на нејзиното утврдување бил противуставен бидејќи бил во спротивност со член 52 став 4 од Уставот кој изречно предвидувал забрана за ретроактивно дејство на прописите.

Доказ: Ранг-листа на слушатели на почетна обука за VII генерација, арх.бр.08/190/5 од 25.06.2019 година.

На ваков начин, со ретроактивна примена на прописи коишто не постоеле во моментот на објавување на јавниот оглас, кандидатите кои ги заземале местата од реден број 43 до реден број 60 на Ранг листата на положени кандидати (подносителите на барањето), биле директно дискриминирани по национална основа и биле неправедно исфрлени од Ранг-листата на слушатели само со оглед на фактот дека биле етнички Македонци.

Доказ: Ранг-листа на положени кандидати пријавени на приемниот испит за VII генерација, арх.бр.08/190/4 од 25.06.2019 година



Врз основа на незаконските измени на подзаконските акти на Академијата, на ден 22.01.2020 година, по завршување на сите фази на полагањето на испитот заклучно со месец ноември 2019 година и по завршување на управната постапка во Академијата, Управниот одбор на Академијата донел Одлука бр.02-47/8 од 22.01.2010 година, со која утврдува посебна квота за припадниците на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија. Видно од Одлуката, Управниот одбор истата ја засновал на член 42-а од Статутот, кој член бил додаден со Статутарната одлука за изменување и дополнување на Статутот на Академијата, донесена после објавувањето на огласот за прием на слушатели во почетна обука. Огласот бил објавен на 15.05.2019 година, а Одлуката била донесена на 22.01.2020 година.

Доказ: Одлука на Управниот одбор на Академијата, бр.02-47/8 од 22.01.2020 година.

Меѓутоа, фактот дека била донесена ваква одлука, на подносителите на барањето им станал познат дури на 03.07.2020 година, и тоа од Соопштението во врска со Ранг-листата на слушатели за прием во почетна обука VII генерација, објавено на веб-страната на Агенцијата.

Доказ: Соопштението во врска со Ранг-листата на слушатели за прием во почетна обука VII генерација, објавено на 03.07.2020 година на веб-страната на Агенцијата.

Користејќи го правото на пристап до информации од јавен карактер, подносителите на барањето до Академијата поднеле барање за пристап до информации од јавен карактер. На 23.07.2020 година, пред истекот на законскиот рок од 20 дена за одговор, од страна на Академијата им биле доставени:

- Одговор на барање од Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“, бр.03-196/2 од 23.07.2020 година,

- Одлука на Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“, бр.02-47/8 од 22.01.2020 година,

- Барање до Државен завод за статистика од Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“, бр.03-353/3 од 15.08.2019 година,

- Вкупно население според изјаснување по национална припадност по попис од 2002 година до Државен завод за статистика примено во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“, на 19.08.2019 година и заведено со бр.03-351/3, и

- Одговор на барање на Државен завод за статистика применено во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“, на 19.08.2019 година и заведено со бр. 03-351/2.

Доказ: - наведените акти

Видно од наведените докази било дека иако барањето за статистички податоци на населението било испратено на 15.08.2019 година, точно 3 месеци по објавувањето на јавниот оглас и по истото било одговорено на 19.08.2019 година, Управниот одбор на Академијата чекал да завршат сите фази од полагање на испитот, заклучно со месец ноември 2019 година и откако биле познати вкупно освоените бодови, но се уште немало утврдена ранг-листа на положени кандидати, да ги спроведе во пракса незаконските измени на Правилникот и Статутарната одлука со донесување на Одлуката бр.02-47/8 од 22.01.2020 година. Оттука, произлегувало дека врз основа на навидум неутралните одредби од Статутот на Академијата (член 42-а) и Правилникот (член 10-а) била донесена оваа одлука од страна на Управниот одбор на Академијата, со што како припадници на мнозинската заедница во Република Северна Македонија биле ставени во понеповолна положба во однос на слушателите – кандидати за слушатели кои биле припадници на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија.

Имајќи во предвид дека слушателите на почетната обука согласно член 93 став 1 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители засноваат работен однос со Академијата и согласно член 54 став 3 од Статутот на Академијата, своите права и обврски од работен однос ги остваруваат согласно Законот за Академијата за судии и јавни обвинители и Законот за работните односи, а во моментот на настанувањето на повредата немало важечки пропис за спречување и заштита од дискриминација, на 10.07.2020 година до Основниот граѓански суд - Скопје, подносителите на ова барање поднеле тужба за повреда на одредбите од Законот за работни односи за забрана на дискриминација, со предлог за изрекување временна мерка да се прекине со понатамошниот тек на реализирање на постапката, односно со отпочнување на почетна обука на слушателите на VII генерација.

Доказ: - Тужба до Основниот граѓански суд – Скопје со предлог временна мерка, РО 2436/20 и РО 2437/20.

Понатаму, во барањето се наведува дека правото на еднаквост бил основниот принцип на правата на човекот кој се засновал на еднаквата вредност и достоинство на сите човечки суштества. Овој принцип бил загарантиран со сите меѓународни документи за правата на човекот, на кои Република Северна Македонија им пристапила и ги ратификувала согласно со Уставот, како што биле Универзалната декларација за човековите права на ООН од 1948 година, Европската конвенција за човековите права и слободи од 1950 година, Конвенцијата бр.111 од 1958 година за забрана на дискриминација (во однос на вработување и професија) и други.

Во иста насока биле и меѓународните документи на меѓународните организации во кои Република Северна Македонија била земја-членка, а со кои се уредувал статусот и положбата на судиите и јавните обвинители, како што се: Основните начела за независност на судството на Обединетите нации усвоени на Седмиот конгрес на Обединетите нации за спречување на криминалот и третманот на прекршителите во септември 1985 година во Милано, Италија, Европската повелба за статутот на судиите од 1998 година на Советот на Европа, Начелата од Бангалор за однесувањето на судиите од 2020 година, Препораката CM/Res (2010)12 на Комитетот на министри на Советот на Европа до земјите-членки за судиите: независност, ефикасност и одговорност, усвоена на 17 ноември 2010 година и други.

Во сите овие документи се нагласувала потребата дека лицата избрани за судиската функција треба да се поединци со интегритет и способност, кои се стекнале со соодветна обука или правни квалификации. Секој метод на судски избор требало да биде таков што ќе оневозможи судско назначување од неправилни мотиви. При изборот на судии не требало да има дискриминација против некое лице врз основа на расна припадност, боја на кожа, полова припадност, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, имот, место на раѓање или статус, освен условот кандидатот за судиската функција да биде државјанин на земјата, услов кој не се сметал за дискриминација.

Имајќи го предвид претходно наведеното, по објавувањето на Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII генерација, бр.08/190/5 од 25.06.2020 година и по дознавањето за дејствијата преземени од страна на органите на Академијата кои резултирале со донесувањето на Одлуката за утврдување на квоти, бр.02-47/8

од 22.01.2020 година, свесни за сторената дискриминација по основ на нивната национална припадност како етнички Македонци, подносителите наведуваат дека ова барање до Уставниот суд го поднеле поради следните причини:

- Извор на повредата на правото на еднаквост во слободите и правата независно од националното потекло загарантирано со членот 9 од Уставот била Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII-та генерација, со која им било оневозможено правото да бидат слушатели на почетната обука во Академијата, а истата бил утврдена во незаконита постапка и врз основа на дискриминирачка основа.

- Во моментот на објавување на јавниот оглас важечки законски и подзаконски акти на кои се засновал огласот, биле Законот за Академијата на судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/2015, 192/2015, 231/2015 и 163/2018) и Правилникот за полагање на приемен испит во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“ („Службен весник на Република Македонија“ бр.77/2015 и 195/2015). Условите за аплицирање на огласот, критериумите за селекција, начинот на селекција на кандидатите, начинот на полагање и формирање на ранг-листа на слушатели на почетна обука биле предвидени во овие законски и подзаконски акти, кои важеле во моментот на објавување на огласот, на кој се пријавиле и подносителите на барањето.

- Во Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, ниту во објавениот јавен оглас, националната припадност на кандидатите не била наведена како услов, ниту пак во огласот биле објавени квоти со број на слушатели од одредени заедници, како што било на пример при упис на факултет. Сите кои биле пријавени на јавниот оглас имале предвид дека се борат за 60 места за идни слушатели на почетна обука.

- По завршувањето на испитот, подносителите на барањето, како положени кандидати кои се нашле на 43-60 место на Ранг-листата, со право очекувале да бидат примени и да склучат договор за работен однос со Академијата, но иако нивните очекувања биле реални, со самото тоа што Управниот одбор на Академијата донел одлука со која утврдил квоти кои не биле претходно предвидени со огласот, ги повредле тие очекувања.

- Дејствијата кои ги презел Управниот одбор на Академијата со цел да обезбеди основ за донесување или оправдување на Одлуката за утврдување на квоти преку наменски донесените

незаконски измени на Правилникот и Статутот, како и целокупната постапка која претходела на донесувањето на оваа одлука, имале директен одлучувачки карактер за ограничување на нивното право да бидат еднакво третирани со другите кандидати и да бидат слушатели на почетна обука.

- Целокупната постапка била дискриминирачка бидејќи полагањето на приемниот испит било завршено заклучно со месец ноември 2019 година и откако било познато кои кандидати биле рангирани од 1-60 место на ранг-листата, била донесена дискриминирачка одлука за утврдување на квоти којашто произвела дискриминирачко дејство на ограничување на уставното начело на еднаквост и забрана за дискриминација по основ на етничко потекло на кандидатите.

- Споредбено со постапката за прием на VI-тата генерација слушатели на почетна обука во Академијата, во која огласот за пријавување бил објавен под постоење на исти услови и исти законски и подзаконски акти како и огласот од 15.05.2019 година, 30-те кандидати, колку што се барале во огласот, биле примени согласно освоените резултати на ранг-листата на положени кандидати од прво до 30-то место, како што е утврдено и во член 91 став 1 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, а заради почитување на принципот на соодветна и правична застапеност, Управниот одбор на Академијата тогаш донел одлука за зголемување на бројот на слушатели со кандидати од заедниците во Република Северна Македонија. Од ова јасно се заклучувало дека во потполно иста ситуација има различно постапување и одлучување од страна на Управниот одбор, што во суштина значело директна дискриминација кон подносителите на барањето како кандидати за слушатели.

- На ваков начин, како кандидати за VII-та генерација слушатели биле ставени во различна, односно понеповолна положба од кандидатите за претходната VI-та генерација. Со утврдување на Ранг-листата на слушатели спротивно на законските одредби, кон подносителите на барањето била извршена директна дискриминација по основ на национална припадност, така што иако имале освоено доволно бодови на квалификацискиот тест и испитот и биле рангирани од 43-60 место на Ранг-листата на положени кандидати, не биле наведени на Ранг-листата на слушатели само поради фактот што биле етнички Македонци, а на нивно место биле наведени 15 кандидати од заедниците кои сочинуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Северна Македонија и 5

кандидати од другите заедници во Република Северна Македонија. Доколку подносителите на барањето биле припадници на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија, тогаш без сомнение ќе биле наведени во конечната ранг-листа.

- Од друга страна, подносителите на барањето биле свесни дека практикувањето на начелото на соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија било неопходно за остварувањата на слободите и правата на сите граѓани во општество како што било нашето. Меѓутоа, истото требало да се реализира на транспарентен начин, со претходно утврдување на квоти на заедниците за секој поединечен оглас. Во тој случај, секој потенцијален кандидат би бил заштитен од неправдата која би можела да му биде нанесена и би се гарантирала правната сигурност на кандидатите. Донесувањето на Одлуката за утврдување квоти од страна на Управниот одбор на Академијата по завршувањето на полагањето на сите делови од приемниот испит и по завршувањето на управните постапки по жалба на незадоволните кандидати било само по себе дискриминаторско од аспект на периодот на донесување, со оглед дека Управниот одбор имал увид кој кандидат од секоја националност колку бодови имал освоено и на кое место на ранг-листата на положени кандидати се наоѓал. За нејзиното донесување, подносителите на барањето разбрале преку соопштение на Академијата на 03.07.2020 година, дури шест месеци по нејзиното донесување.

- Во отсуство на соодветно законско решение, Управниот одбор немал надлежност за дискреционо применување и произволно толкување на принципот на соодветна и правична застапеност на кандидатите за прием на почетна обука, утврден во членот 9 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, кој гласел: „При селекција на кандидатите за прием во почетна обука во Академијата, без да се нарушат критериумите предвидени со овој закон, се обезбедува соодветна и правична застапеност на граѓаните кои им припаѓаат на сите заедници во Република Македонија“. Оттука, примената на принципот на соодветна и правична застапеност на заедниците во никој случај не смеел да се направи на сметка на критериумот на успех и завршна оценка од испитот утврдени во член 90 став 2 и член 91 став 1 од

Законот. Се до донесување на соодветно законско решение со кое ќе се уредело предметното прашање, Управниот одбор не би смеел да утврдува квоти за припадници на заедниците, без да се има утврдено јасни законски критериуми врз основа на кои ќе се определуваат истите. Сето ова било всушност доуредено во новиот Предлог-закон за Академијата за судии и јавни обвинители, кој меѓутоа бил амандмански блокиран во собраниска процедура.

- Во Одлуката за квоти Управниот одбор ја утврдил посебната квота поединечно наведувајќи само дел од заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија. Дотолку повеќе, во Одлуката не биле утврдени проценти за соодветна и правична застапеност на сите заедници, туку во истата било наведено дека само биле разгледани статистичките податоци, а не биле наведени проценти за секоја етничка заедница, ниту пак како процентите се претворени во места за кандидати за слушатели. Во самата одлука воопшто не било утврдено зошто за некои заедници се утврдува место за кандидати за слушатели, а за други заедници такво место не било предвидено.

- Се поставувало прашањето: Заради која цел и од каде Управниот одбор ги имал податоците за освоените бодови на кандидатите и нивната национална припадност, ако се имало предвид дека приемниот испит се полагал анонимно со испитна шифра за секој кандидат поединечно добиена уште при пријавувањето согласно член 59 став 4 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители. Колку бил заштитен идентитетот на секој поединечен кандидат со цел да се избегне какво било влијание, субјективност и пристрасност при изборот и селекцијата на кандидатите? Оттука, Одлуката за квоти повеќе личела на одлука за избор во која само недостасувале имињата и презимињата на кандидатите!

- Постапката за селекција на слушатели за почетна обука во Академијата формално-правно завршувала со утврдување на ранг листа на слушатели на почетна обука, врз основа на која слушателите потоа засноваат работен однос со Академијата согласно член 93 став 1 од Законот, што значело дека со самото тоа што врз основа на ранг-листата се остварувало правото на засновање на работен однос на секој кандидат поединечно, тоа значело дека таквиот акт имал карактер на поединечен и конечен акт за што, подносителите на барањето, како дискриминирани, имале право на заштита пред Уставниот суд.

Поради се напред наведено, подносителите на барањето предлагаат Уставниот суд да утврди повреда на забраната за дискриминација на граѓаните по основ на национална припадност, а со тоа и повреда на правото на еднаквост во слободите и правата независно од националното потекло загарантирано со членот 9 од Уставот и да ја поништи Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII-та генерација, бр.08/190/5 од 25.06.2020 година, како и бараат враќање во поранешна состојба така што приемот на кандидатите кои ќе бидат слушатели на почетната обука во Академијата да се изврши врз основа на редоследот на успехот на Ранг-листата на положени кандидати пријавени на приемниот испит за VII-та генерација.

Со оглед на тоа што со правната егзистенција на Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII генерација, бр.08/190/5 од 25.06.2020 година, можеле да настанат неотстранливи или тешко отстранливи последици со тоа што во Академијата би почнала да тече подготовката за склучување на договори за вработување со слушателите кои се избрани според оваа ранг-листа, како и предавањата на почетната обука за VII генерација слушатели, а на штета и ускратувајќи го ова право на подносителите на барањето, истите предлагаат Уставниот суд, согласно член 57 од Деловникот на Уставниот суд, да донесе решение за запирање на извршувањето на Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII генерација, бр. 08/190/5 од 25.06.2020 година, до донесување на конечна одлука.

На крајот на барањето, подносителите на истото истакнуваат посебно барање да бидат повикани на јавна седница на Уставниот суд и да го образложат своето барање.

3. Судот на седницата, врз основа на наводите во барањето и доставената документација, ја утврди следната фактичка состојба:

На 15.05.2019 година, од страна на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатов“ - Скопје бил објавен јавен оглас за прием на 60 слушатели во почетна обука, 2019-2021 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 94/2020).

По објавување на огласот, на 06.06.2029 година, во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 115/2019, се објавени Статутарната одлука за изменување и дополнување на Статутот на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел



Шатев“, донесена од Управниот одбор на Академијата и Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за полагање на приемен испит во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“, според кои Управниот одбор на Академијата ќе определува посебна квота за припадниците на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија, сметано од вкупниот број на слободни места за судии и јавни обвинители утврден во јавниот оглас за прием во почетна обука, за секој нов упис посебно (член 42-а од Статутот и член 10-а од Правилникот).

Постапката за прием на слушатели по јавниот оглас се одвивала во периодот од 26 август до 23 ноември 2019 година.

Управниот одбор на Академијата донел Одлука бр.02-47/8 од 22.01.2010 година, со која утврдува посебна квота за припадниците на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија, сметано од вкупниот број на слободни места утврдени со Јавниот оглас за прием во почетна обука во Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“, објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.94/2019).

На ден 25.06.2020 година, на својата веб-страница, Академијата ги објавила Ранг-листата на положени кандидати пријавени за приемниот испит за VII генерација, бр. 08/190/4 од 25.06.2020 година и Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII-та генерација, бр. 08/190/5 од 25.06.2020 година, утврдени од страна на Комисијата за приемен испит при Академијата.

На ден 10.07.2020 година, незадоволни од објавената ранг-листа на слушатели за почетна обука за VII-та генерација, подносителите на ова барање до Основниот граѓански суд - Скопје, поднеле тужба РО 2436/20 и РО 2437/20 за повреда на одредбите од Законот за работни односи за забрана на дискриминација, со предлог за изрекување временна мерка да се прекине со понатамошниот тек на реализирање на постапката, односно со отпочнување на почетна обука на слушателите на VII-та генерација.

Постапката по ова тужбено барање не е завршена.

4. Со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, се определени слободите и правата на човекот и граѓанинот чија заштита се остварува пред Уставниот суд и тие се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ

на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 51 од Деловникот на Уставниот суд, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање на дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Во барањето, според член 52 од Деловникот на Судот, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита, актите или дејствата со кои тие се повредени, фактите и доказите на кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучувањето на Уставниот суд.

Според член 28 од Деловникот на Судот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата:

- ако не е надлежен да одлучува за барањето;
- ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување и
- ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Доставеното барање за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот по член 110 алинеја 3 од Уставот се однесува на забрана на дискриминација по основ на национална припадност, повредени со Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII-та генерација, утврдена од страна на Комисијата за приемен испит при Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“ – Скопје, бр. 08/190/5 од 25.06.2020 година и дејствијата преземени од органите на Академијата за судии и јавни обвинители пред и за време на донесувањето на Одлуката за утврдување на квоти, бр.02-47/8 од 22.01.2020 година.

Барањето за заштита на наведените слободи и права е доставено до Уставниот суд на 1 септември 2020 година.

Ранг-листата на слушатели на почетна обука за VII-та генерација, утврдена од страна на Комисијата за приемен испит при Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев“ – Скопје, која како конечен акт претставува основ за поднесување на бара-

њето за заштита на слободите и правата, е објавена на огласната табла и на веб-страната на Академијата на 25.06.2020 година.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека барањето за заштита на слободите и правата не е доставено до Уставниот суд во рокот пропишан со член 51 од Деловникот, според кој заштита од Уставниот суд може да се бара во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, што претставува процесна пречка за одлучување по барањето.

Дополнително, подносителите на барањето, незадоволни од објавената ранг-листа на слушатели на почетна обука за VII-та генерација, имаат заведено судски спор пред Основниот граѓански суд Скопје, РО 2436/20 и РО 2437/20 за повреда на одредбите од Законот за работни односи за забрана на дискриминација, со предлог за изрекување времена мерка да се прекине со понатамошниот тек на реализирање на постапката, односно со отпочнување на почетна обука на слушателите на VII-та генерација.

Со оглед дека постапката по наведениот судски спор се уште не е завршена, произлегува дека барањето за заштита на слободите и правата пред Уставниот суд е преурането.

Ова затоа што инструментот заштита на слободи и права пред Уставниот суд е од супсидијарен карактер, која супсидијарна заштита подразбира претходно исцрпување на сите редовни правни средства кои му стојат на располагање на барателот за заштита на слободите и правата, што значи да постои конечен или правосилен акт по прашањето за повреда на слободите и правата, вклучително и запазување на роковите во кои потоа се бара постапување пред Уставниот суд согласно членот 51 од Деловникот на Судот.

Во конкретниот случај, за прашањето поставено со барањето – заштита од дискриминација по национална припадност, домашното законодавство обезбедува ефикасно правно средство - тужба за заштита од дискриминација пред надлежен суд, пред којшто во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност, секој може да побара заштита од повредена слобода или право, како и заштита од дискриминација, кое право подносителите на барањето го искористиле.

Поради тоа, Судот оцени дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од членот 51 од Деловникот

на Уставниот суд за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата и дека се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот, за отфрлање на барањето.

5. Поради наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.

**(У.бр.250/2020 од 12.11.2020)**

## 77.

### У.бр.230/2020

**- Забрана на дискриминација по основ на социјална припадност**

Одбивањето на барањето за мирување на работен однос заради вклучување на работникот кон семејството (брачниот другар и синот), е во спротивност со процената на упатен брачен другар во странство и со процената на постоење на семеен живот, во рамките на значењето на членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права. Со самиот факт на уредувањето на член 152 став 3 од Законот за работните односи, во однос на кој законодавецот не утврдил никакви рестрикции во поглед на работниците на кои се однесува, во ваков случај, разумно се очекува семејството да води семеен живот во државата каде што е упатен брачниот другар на работникот, за што законодавецот и го уредил овој законски член, а во случајов подносителката е спречена да се придружи на семејството, сопругот и синот.

Имајќи ги предвид позитивните обврски коишто ги презела државата со член 40 став 1 од Уставот според кој Републиката му обезбедува посебна грижа и заштита на семејството, член 152 став 3 од Законот за работните односи, којшто исклучиво е уреден во насока на грижа и поддршка на фактичкото заемно живеење на чинителите на семејството (брачни другари и деца), имајќи предвид дека грижата и заштитата на семејството не може да биде предмет на ограничување од аспект на статусот или припадноста на чинителите на семејството (во случајов околноста што подносителката е судија по професија), како и имајќи предвид дека еден од фундаменталните аспекти на владеењето на правото е принципот на правна сигурност на човекот и граѓанинот, како и имајќи предвид дека остварувањето на човековите права и почитувањето на принципот на недискриминација претставуваат темелна вредност на едно демократско општество, Уставниот суд, во конкретниот случај, утврди повреда на член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11 и членот 9 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права, а во врска со член 40 став 1 од Уставот и членот 8 од Конвенцијата.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, членовите 56, 70 и 82 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија” бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019), на седницата одржана на 12 ноември 2020 година, донесе

## ОДЛУКА

1. СЕ УВАЖУВА барањето на лицето Емилија Илиевска од Скопје, застапувано од Славко Б. Секулов, адвокат од Скопје, за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, што се однесуваат на забраната на дискриминација на граѓанинот по основ на социјална припадност.

2. СЕ УТВРДУВА дека на лицето Емилија Илиевска од Скопје, со Решение бр.02-200/2 од 19.07.2018 година на Судскиот совет на Република Северна Македонија, Решение УСПИ.бр. 10/2019 од 16.10.2019 година на Управниот суд на Република Северна Македонија и Решение УСПИЖ.бр.17/2019 од 06.05.2020 година на Врховниот суд на Република Северна Македонија, и е повредено правото на заеднички семеен живот како составен дел на правото на почитување на приватниот и семејниот живот гарантирано со член 40 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 8 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

### 3. СЕ ПОНИШТУВААТ:

- Решението бр.02-200/2 од 19.07.2018 година на Судскиот совет на Република Северна Македонија,

- Решението УСПИ.бр.10/2019 од 16.10.2019 година на Управниот суд на Република Северна Македонија и

- Решението УСПИЖ.бр.17/2019 од 06.05.2020 година на Врховниот суд на Република Северна Македонија.

4. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

5. Емилија Илиевска од Скопје, преку полномошникот Славко Б. Секулов, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе барање за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, што се однесуваат на забраната на дискриминација на граѓаните по основ на социјалната припадност, а во врска со остварување на право гарантирано со член 40 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 8 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Подносителката е судија по професија, а судиската професија ја извршува во Врховниот суд на Република Северна Македонија.

На 11.10.2016 година, нејзиниот брачен другар бил избран за судија на Европскиот суд за човекови права во Стразбур, со мандат во времетраење од 9 години, сметано од 01.02.2017 година до 31.01.2026 година, а кај сопругот во Стразбур, заминал да живее и нивниот единствен син. По тој повод, на 05.02.2018 година, со писмен поднесок до Судскиот совет, подносителката истакнала барање да и мирува судиската функција, за времетраењето на должноста на нејзиниот брачен другар во странство, во кој посочила дека целта на барањето било нејзино вклучување кон семејната заедница, односно да може да живее заедно со сопругот и синот, со оглед дека нејзиното семејството на подолг рок ќе престојува во друга држава.

Со поднесокот до Судскиот совет, подносителката се повикала на членот 59 од Законот за судовите според кој судиите ги уживаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон, согласно што се повикала на член 152 став 3 од Законот за работните односи, каде било предвидено дека „на работник чиј брачен другар е упатен на работа во странство во случаите од ставот 1 на овој член (во рамките на меѓународно-техничка-соработка, просветно-културна и научна соработка, во дипломатски и конзуларни претставништва, на стручно усовршување или образование со согласност и за потребите на работодавачот), на негово барање, му' мирува работниот однос и има право во рок од 15 дена од денот на престанувањето на работата на неговиот брачен другар во странство да се врати на работа кај работодавачот за вршење работи кои одговараат на неговиот степен на стручна подготовка.

Судскиот совет со Решение бр.02-200/2 од 19.07.2018 година, го одбил нејзиното барање како неосновано. Во образложението на Решението, Судскиот совет навел дека во конкретниот случај станувало збор за мирување на судиска функција, кое право не произлегувало од Законот за работните односи, туку од Законот за судовите во кој законодавецот таксативно навел во кои случаи на судијата му мирува судиската функција, а тоа бил член 53 став 1 од Законот за судовите, со кој било предвидено дека ако судијата е именуван или избран за член на Судскиот совет на Република Македонија, судија на меѓународен суд, судија на

Уставен суд, Јавен обвинител на Република Македонија, директор или заменик директор на Академијата за судии и јавни обвинители, судиската функција му мирува за времето додека ја врши должноста за која е именуван, односно избран. Според заклучокот на Судскиот совет во конкретниот случај *lex specialis* бил Законот за судовите во кој било уредено правото на мирување на судиската функција на судија, а со оглед дека таа како судија, не била именувана или избрана за судија на Европскиот суд за човекови права во Стразбур, туку нејзиниот сопруг, не можело да се примени одредбата од член 152 став 3 од Законот за работните односи.

Незадоволна од решението на Судскиот совет, подносителката повикувајќи се на посебните одредби (членови од 55 до 65) на тогаш важечкиот Закон за управните спорови („Службен весник на Република Македонија” број 62/2005 и 150/2010), посветени на заштитата на слободите и правата, до Управниот суд поднела предлог за заштита на повредено право гарантирано со Уставот на Република Северна Македонија и Европската конвенција за заштита на човековите права.

Во предлогот, подносителката образложила дека со одбивањето на нејзиното барање од страна на Судскиот совет, била спречена во остварувањето на право на семеен и приватен живот заштитено со член 40 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права, со нејзино дискриминирање по основ на професијата којашто ја врши, а во однос на сите други лица вршители на професии, но и со нејзино нееднакво третирање во однос на друго лице, исто така судија, на кое му’ било уважено барањето за мирување на судиската функција и правата и обврските од работниот однос, за времетраењето на должноста на нејзиниот упатен брачен другар на работа во странство. Посочила и дека невоедначената практика во решавањето на вакви чувствителни прашања, претставувало повреда на членот 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Подносителката пред судовите се повикала и на Извештај од Законодавно-правната комисија на Собранието на Република Северна Македонија, од кој можело да се согледа дека во однос на членот од Законот за судовите којшто уредувал дека судиите ги уживаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон, според Законодавно-правната комисија, овој член бил јасен и немало дилема дека судиите ги уживаат сите права од работен



однос, вклучително и правото од Законот за работните односи, коешто се однесува на мирување на работниот однос на работникот од семејни причини, кога брачниот другар на работникот е упатен на работа во странство. Се повикала и на пресуди на Европскиот суд за човекови права во кои Судот изразил ставови по прашањето за вмешување на јавните власти во правата од членот 8 (правото на почитување на приватниот и семејниот живот) од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Со предлогот, подносителката му' предложила на Управниот суд да го усвои барањето за заштита на право загарантирано со Уставот, да го поништи Решението на Судскиот совет бр.02-200/2 од 19.07.2018 година со кое е одбиено нејзиното барање за мирување на судиската функција и да го задолжи Судскиот совет да донесе решение за мирување на нејзината судиска функција додека трае мандатот на нејзиниот сопруг како судија на Европскиот суд за човекови права и истото да го достави на претседателот на Врховниот суд каде што ја врши судиската функција, за донесување на решение за мирување на нејзиниот работен однос како судија на Врховниот суд.

Управниот суд со Решението УСПИ.бр.360/2018 од 28.11.2018 година, го одбил предлогот за заштита на уставно загарантирано право, како неоснован, против кое подносителката изјавила жалба до Врховниот суд, кој со Решение УСПИЖ.бр.2/2019 од 08.05.2019 година, ја уважил жалбата и го укинал погоре наведеното решение на Управниот суд. Управниот суд донел ново Решение УСПИ.бр.10/2019 од 16.10.2019 година, со кое повторно го одбил нејзиното барање како неосновано, против кое, подносителката повторно вложила жалба до Врховниот суд, кој потоа со Решение УСПИЖ.бр.17/2019 од 06.05.2020 година, ја одбил жалбата како неоснована и го потврдил Решението на Управниот суд УСПИ.бр.10/2019 од 16.10.2019 година.

Подносителката наведува дека Врховниот суд при повторното одлучување по нејзината жалба, навел дека со Решението на Судскиот совет, не и било повредено правото на семеен живот и дека правилно било стојалиштето на Судскиот совет во однос на тоа дека за барањето за мирување на судиска функција, *lex specialis* бил Законот за судовите којшто во член 53 став 1, ги предвидел условите под кои било дозволено мирување на судиска функција и дека одредбите со коишто се регулирало мирувањето на работниот однос од член 152 став 3 од Законот за работ-

ните односи, на кои подносителката се повикувала, немале примена бидејќи Законот за судовите не предвидувал можност да се дозволи мирување на судиска функција заради вршење функција во странство на брачен другар. Исто така заклучил и дека со тоа што на подносителката и било одбиено барањето за мирување на судиската функција, коешто право било регулирано со определен закон, не можело да се прифати дека како судија би се нашла во нерамноправна положба наспрема правото коешто го давал Законот за работните односи.

Во барањето подносителката наведува дека за Врховниот суд, ирелевантна била дотогашната судска практика околу позитивното решавање на истото прашање, бидејќи во нејзиниот случај Законот за работните односи не бил соодветен, за кое *lex specialis* бил Законот за судовите.

Во продолжение на барањето доставено до Уставниот суд, подносителката ги цитира членовите 8, 9, 40, 54 и 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членовите 8 и 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права, изложувајќи ги причините поради кои пред Уставниот суд истакнува барање за заштита на слободи и права од член 110 алинеја 3 од Уставот по основ на социјалната припадност што ја опфаќа и професионалната положба, односно професионалниот статус на граѓанинот.

Според наводите во барањето, причините за одбивање на нејзиното барање, посочените органи ги засновале на фактот што таа била судија по професија и со тоа не можела да ги ужива правата од Законот за работните односи, туку само правата од Законот за судовите, бидејќи според органите тој бил *lex specialis* со кој се уредувало правото на судијата да му' мирува судиската функција, иако членот 59 од Законот за судовите јасно уредувал дека судиите ги уживаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон, а со тоа и Законот за работните односи. Воедно, органите не се впуштиле по нејзините наводи за заштита од повредено право гарантирано со член 40 став 1 од Уставот и членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Подносителката нагласува дека уставната гаранција за посебна грижа и заштита на семејството од член 40 став 1 од Уставот, законодавецот ја ефектуирал преку член 152 став 3 од Законот за работните односи, посветен на институтот мирување на работниот однос на работникот од семејни причини, со цел

работникот да може по негово барање, времено да му' мирува работниот однос, додека остварува заеднички семеен живот со брачниот другар во странство, односно за времетраењето на должноста на брачниот другар во странство.

Понатаму се наведува дека државата, токму водејќи грижа за уставно загарантираното право на семејство и семејно обединување (family reunification) како и правото на приватен живот, во своето законодавство го предвидела и уредила правото на мирување на работниот однос на работник чиј брачен другар бил упатен на работа во странство од член 152 став 3 од Законот за работните односи. Членот 59 од Законот за судовите уредувал дека судиите ги уживаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон, од што јасно произлегувало дека судиите го уживале и правото на мирување на работниот однос по основ на упатен брачен другар на должност во странство, а каков што бил нејзиниот случај и како што по истиот основ, друго лице, исто така судија, остварило вакво право.

Во барањето, подносителката наведува дека одредбата од член 53 став 1 од Законот за судовите (ако судијата лично е именуван или избран на должностите наведени во членот од Законот, за што ќе му мирува судиската функција) којшто Судскиот совет, Управниот суд и Врховниот суд го зеле како основ за одбивање на нејзиното барање, не го исклучувала правото на мирување на судиската функција по основ на цитираниот член 59 од Законот за судовите во врска со член 152 став 3 од Законот за работните односи, а како што го толкувале и примениле Судскиот совет и судовите, што резултирало со неможност таа да замине кај брачниот другар и синот и да оствари заеднички семеен живот.

Членот 59 од Законот за судовите овозможувал судијата да ги ужива сите права од работен однос, оттаму таа го уживала и правото од работен однос коешто побарала да го оствари според член 152 став 3 од Законот за работните односи. При ова, таа најпрво морала да се обрати до Судскиот совет со барање да и мирува судиската функција (Судскиот совет најпрво го избирал лицето за вршење на судиска функција, а потоа судијата засновал работен однос во судот во кој е избран) следствено на што претседателот на Врховниот суд, кој бил и член на Судскиот совет по функција, донесувал решение за мирување на правата и обврските од работниот однос на судијата во судот каде што работел. Мировањето на судиската функција би довела и до мирување на

работниот однос во судот во кој судијата ја вршел судиската функција, така што одлуката за мирување на судиската функција била предуслов за мирување на правата од работен однос.

Меѓутоа, иако подносителката пред надлежните институции се повикувала и на законите, и на Извештајот од Законодавно-правната комисија, и на посочениот конкретен случај во кој, друго лице, исто така судија го остварило истото право, а и на меѓународните документи од сферата на човековите слободи и права, на подносителката не и било овозможено истото тоа право, без конкретна елаборација и образложение за причините поради кои таа била одбиена во барањето за ползување на истото тоа право и без прифатливо објаснување од отстапувањето од востановената практика во однос на позитивното решавање на истото прашање, што го доведувало во прашање и начелото на конзистентност во одлучувањето на органите на јавните власти, како и ја намалувала правната доверба во правосудството, која доверба била една од основните компоненти на секоја држава заснована на принципот на владеење на правото.

Во барањето за заштита на слободи и права, подносителката посочува пресуди на Европскиот суд за човекови права, наведувајќи дека Судот, особено внимавал на тие принципи и тоа го констатирал во повеќе пресуди, меѓу кои и во предметите Стоилковска против Република Македонија-жалба број 29784/07, пресуда од 18.07.2013 година, како и во предметите Beian против Romania, Tudor Tudor против Romania и други, во кои Европскиот суд за заштита на човековите права констатирал дека при отстапувањето од утврдената судска пракса, судот е должен да даде разумно објаснување за таквата дивергентност, што во случајот кај подносителката, тоа било изостанато, а изнесеното образложение на Врховниот суд за причините на отстапувањето не можело да се смета како разумно, што претставувало и повреда на правната сигурност од членот 6 на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи.

Во барањето се посочуваат и пресуди (Fabris против Франција бр.16574/08, ЕКЧП 2013, како и Molla Sali v. Greece бр. 20452/14, §§ 133-37, 19 December 2018) од кои можело да се согледа дека Европскиот суд за човекови права овозможувал заштита од различен третман, без објективно и разумно оправдување, на лица во слични ситуации. За целите на членот 14 од Конвенцијата, разликата во третманот е дискриминаторска ако

„нема објективно и разумно оправдување”, односно ако не следи „легитимна цел” или ако не постои „разумна пропорционалност” помеѓу користените средства и целта којашто се бара да се реализира (Fabris против Франција бр.16574/08, ЕКЧП 2013, како и Molla Sali v. Greece бр. 20452/14, §§ 133-37, 19 December 2018).

Од погоре изнесените причини, подносителката предлага Уставниот суд согласно неговите надлежности од член 110 алинеја 3 од Уставот да донесе одлука со која ќе утврди нејзино дискриминирање по основ на социјална припадност што ја опфаќа општествената положба во поглед на професионалниот статус, споредбено со сите други лица вршители на професии од јавниот и приватниот сектор, како и нејзин нееднаков третман пред Уставот и законите, во однос на друго лице во споредлива ситуација, спротивно на членот 9 од Уставот и членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права, со што е спречена да оствари право на заеднички семеен живот, спротивно на уставната гаранција за посебна грижа и заштита на семејството од член 40 став 1 од Уставот и правото на почитување на приватниот и семејниот живот од член 8 став 1 од Конвенцијата, како и да ги поништи посочените акти во барањето со кои е сторена повредата.

Во прилог кон барањето до Уставниот суд, подносителката приложи документација и тоа: Барање за мирување на судиска функција од 05.02.2018 година и Потврда издадена на 29.11.2017 година на Европскиот суд за човекови права, Решение на Судскиот совет број 02-200/2 од 19.07.2018 година, Барање за пристап до информации од јавен карактер од 20.06.2018 година и Одговор на барањето број 37-3870/3 од 19.07.2018 година, Извештај на Законодавно-правната комисија на Собранието на Република Македонија број 10-2167/5 од 18.06.2002 година, Решение 04 Су.бр.1014/02 од 15.07.2002 година на Основниот суд Скопје II Скопје, Предлог за заштита на право загарантирано со Уставот на Република Македонија до Управниот суд, Решение на Управниот суд УСПИ.бр.360/2018 од 28.11.2018 година, Решение на Врховниот суд УСПИЖ.бр.2/2019 од 08.05.2019 година, Решение на Управниот суд УСПИ бр.10/2019 од 16.10.2019 година и Решение на Врховниот суд УСПИЖ.бр.17/2019 од 06.05.2020 година.

6. Во текот на претходната постапка, Уставниот суд побара произнесување од надлежните институции по наводите од барањето за сторена повреда на слободи и права.

Во одговорот од Судскиот совет, се наведува дека при донесувањето на Решението чие поништување се бара, Судскиот совет се раководел и одлуката ја донел врз основа на членот 53 од Законот за судовите. Воедно, членот 59 од Законот за судовите, според кој судиите ги уживаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон, за Судскиот совет не било спорно, но, во случајот Законот за работните односи не бил применлив, бидејќи за вршителите на судиска професија *lex specialis* бил Законот за судовите, така што Законот за работните односи, не можел да се примени.

Во однос на наводите од подносителката за повреда на правото на семејство и семеен живот од член 40 став 1 од Уставот и членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права, со нејзино дискриминирање и нееднакво третирање во споредлива ситуација, како последица на што, била спречена да практикува заеднички семеен живот со сопругот и синот, според Судскиот совет ваквите наводи не биле основани, повторно наведувајќи дека во конкретниот случај *lex specialis* бил Законот за судовите во кој било уредено правото на мирување на функцијата – судија, а со оглед на неспорната околност дека барателот на мирувањето била судија, а истата не била избрана или именувана за судија во Европскиот суд за човекови права во Стразбур, туку бил избран нејзиниот сопруг, не постоела можност за примена на одредбата од член 152 став 3 од Законот за работните односи.

Во однос на Извештајот од Законодавно-правната комисија на Собранието на Република Македонија број 10-2167/5 од 18.06.2002 година, во кој Комисијата оценила и заклучила дека и за судиите важел Законот за работните односи и дека и судијата имал право да му' мирува судиската функција и правата и обврските од работниот однос во судот каде што работи, Судскиот совет наведува дека судијата не можел да се повикува на наведениот извештај, повторно наведувајќи дека во конкретниот случај *lex specialis* бил Законот за судовите којшто го уредувал правото на мирување на судиската функција.

Во одговорот од Управниот суд, се наведува дека управниот спор по предлогот на Емилија Илиевска, судија на Врховниот суд на Република Северна Македонија, за заштита поради незаконито дејствие, веќе бил правосилно завршен врз основа на Решението на Врховниот суд УСПИЖ.бр.17/2019 од 06.05.2020

година, а согласно член 13 став 2 од Законот за судовите, правосилната судска одлука имала неприкосновено дејство, а тоа дотолку повеќе што согласно член 11 став 1 од Законот за судовите, судијата одлучува непристрасно со примена на законот врз основа на слободна оценка на доказите, а согласно став 2 од цитираниот член, се забранувал секој облик на влијание врз независноста, непристрасноста и самостојноста на судијата во вршењето на судиската функција по кој било основ и од кој било субјект.

Управниот суд не се произнесе по наводите од подносителката за нејзино дискриминирање по основ на професионалниот статус, во однос на сите други вршители на професии, како и нејзино нееднакво третирање во однос на друго лице, исто така судија, кое токму согласно членот од Законот за работните односи на кој се повикува и сега подносителката, лицето остварило право на мирување од работен однос заради заедничко семејно живеење со брачниот другар, упатен на работа во друга држава, за разлика од подносителката која е исто така судија, но е спречена да го оствари истото тоа право.

Во одговорот од Врховниот суд, само се наведува дека Управниот суд правилно го применил материјалното право, дека со одлуката на Управниот суд, а претходно Одлуката на Судскиот совет, на жалителката Емилија Илиевска не и' било повредено уставно загарантираното право на семејство и правото на приватен живот, загарантирани со Уставот и Конвенцијата, за што Врховниот суд дал соодветно образложение во Решението и на кое останувал во целост.

Врховниот суд, исто така не се произнесе по конкретните наводи од подносителката во барањето за нејзино дискриминирање и нееднакво третирање во споредлива ситуација, како и во однос на уставните и конвенциски одредби со кои се регулира заштитата на институтот семејство, а на кои се повикува подносителката со барањето.

7. Уставниот суд, врз основа на приложената и прибавена документација, ги констатира следните факти во врска со предметниот случај:

Подносителката Емилија Илиевска од Скопје, е вршител на судиска професија, уште од јуни 1996 година кога била избрана за судија во Основниот суд Скопје 1 Скопје, потоа од октомври 2007

година, продолжува со работа како судија во Управниот суд, а од септември 2010 година и како судија во Врховниот суд на Република Северна Македонија.

Според член 99 став 1 од Уставот, судијата се избира без ограничување на траењето на мандатот.

Брачниот другар на подносителката е избран за судија на Европскиот суд за човекови права во Стразбур, сметано од 01.02.2017 година, со мандат во времетраење од 9 години, а кај сопругот заминал да живее и нивниот единствен син. Подносителката, веќе четири години живее одделно од своето семејство, сопругот и синот.

Уставниот суд утврди дека, со Решение на Судскиот совет на Република Македонија број 02-200/2 од 19.07.2018 година, се одбива барањето на Емилија Илиевска, да и се утврди правото на мирување на судиската функција за време на траењето на мандатот на нејзиниот брачен другар Ј. И. како судија на Европскиот суд за човекови права во Стразбур, а со Решение на Управниот суд УСПИ бр.10/2019 од 16.10.2019 година, се одбива предлогот на подносителката за заштита на права загарантирани со Уставот, правосилно окончано со Решение на Врховниот суд на Република Северна Македонија УСПИЖ.бр.17/2019 од 06.05.2020 година.

Од приложениот Извештај на Законодавно-правната комисија на Собранието на Република Македонија број 10-2167/5 од 18.06.2002 година, произлегува дека Комисијата се произнела по прашањето за примената на Законот за работните односи и за судиите во поглед на мирувањето на работниот однос „ако брачниот другар е упатен на работа во странство“, а од аспект на содржината на тогаш важечкиот член 55 (сега членот 59) од Законот за судовите, според кој судиите ги уживаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон.

Во извештајот се наведува: „...Законот за судовите ги уредува прашањата коишто се однесуваат на видовите, надлежноста, укинувањето, организацијата и составот на судовите, како и прашањата за изборот и разрешувањето, правата, обврските и имунитетот на судиите и другите прашања од значење за вршење на судиската функција. Правата од работниот однос на судиите во Законот за судовите, се уредени со членот 55 (сега членот 59) според кој судиите ги уживаат сите права од работен однос што



им припаѓаат според закон. Ова значи дека судиите ги уживаат сите права утврдени со закон, меѓу кои е и правото од член 53 став 2 (сега член 152 став 3) од Законот за работните односи.

Одредбите на член 53 став 2 (сега член 152 став 3) од Законот за работните односи со кој е уредено правото на мирување на правата и обврските од работен однос на работникот чиј брачен другар е упатен на работа во странство во рамките на меѓународно-техничка или просветно-културна и научна соработка, во дипломатски и конзуларни претставништва, не наведува посебно за кои работници се однесува ниту на кои работници не се однесува, поради што ова право им припаѓа на сите лица кои имаат засновано работен однос.

Со оглед на тоа дека меѓу основите за престанок на функцијата судија во Уставот на Република Македонија и во Законот за судовите, не е утврден основ остварување на права од работен однос, произлегува дека судијата кој времено оди во странство поради тоа што неговиот брачен другар е упатен на работа во странство во рамките на меѓународно-техничка или просветно-културна и научна соработка, во дипломатски и конзуларни претставништва, по престанувањето на работата на неговиот брачен другар во странство, продолжува да ја врши функцијата судија, бидејќи е избран доживотно.

Понатаму во Извештајот се наведува: „Кога законодавецот утврдувал услови за престанок на функцијата судија, не ги утврдил и условите од член 53 став 2 од Законот за работните односи (сега член 152 став 3 од Законот за работните односи). Од ова јасно произлегува дека согласно членот 55 од Законот за судовите (сега членот 59 од Законот за судовите според кој судиите ги уживаат сите права од работниот однос што им припаѓаат според закон), судиите го уживаат правото утврдено со одредбите на член 53 став 2 од Законот за работните односи (сега член 152 став 3), односно на нивно барање им мируваат правата и обврските од работен однос и имаат право во рок од 30 дена (сега 15 дена) од денот на престанувањето на работата на нивните брачни другари во странство, да се вратат на работа. Имајќи го предвид горенаведеното, Комисијата оцени дека одредбата на членот 55 (сега членот 59) од Законот за судовите, а во врска со одредбата на член 53 став 2 (сега член 152 став 3), од Законот за работните односи е прецизна и јасна поради што нема потреба од нејзино автентично толкување.”

- Од погоре наведениот став на Законодавно-правната комисија, произлегува дека мирување на работниот однос на судија по основ на упатен брачен другар во странство, не може да имплицира престанок на судиската функција, поточно таа ќе му мирува. Со други зборови користењето на правото од тогашниот член 53 став 2, а сегашниот член 152 став 3 од Законот за работните односи, не може да имплицира престанок на судиската функција.

Од увидот во Решението на Основниот суд Скопје II Скопје 04Су.бр.1014/02 од 15.07.2002 година, се утврди дека друго лице, исто така судија, врз основа на поднесено барање за мирување на судиска функција, остварило мирување на правата и обврските од работниот однос, врз основа на истите по содржина законски одредби на кои и сега се повикува подносителката за да замине да живее кај брачниот другар упатен на работа во странство.

Од приложената и прибавена документација не се согледува дека судовите се впуштиле во разгледување на предметниот случај од аспект на Уставот и Конвенцијата, иако предмет на барањето со предлогот доставен од подносителката до Управниот суд, било заштита на права гарантирани со Уставот согласно посебните одредби (членови од 55 до 65) на тогаш важечкиот Закон за управните спорови („Службен весник на Република Македонија” број 62/2005 и 150/2010), посветени на заштитата на слободите и правата. Образложението коешто го дал Судскиот совет во своето решение, идентично го презел Управниот суд како причини за одбивање на предлогот, игнорирајќи ги наводите и изнесените аргументи од предлогот и конкретно поставеното барање за одлучување од аспект на член 40 став 1 и членот 8 од Конвенцијата. Воедно од второто одлучување на Управниот суд, а и Врховниот суд во втората жалбена постапка, не може да се согледа правна елаборација во однос на конкретно поставеното барање за заштита на уставно загарантирано право.

Образложението на Судскиот совет за одбивање на барањето, а и на судовите кога одлучувале по предлогот на подносителката за заштита на право загарантирано со Уставот и Конвенцијата, се сведува на цитирање на член 152 став 3 од Законот за работните односи, член 53 став 1 и членот 59 од Законот за судовите, со заклучок дека не било спорно дека судиите според членот 59 од Законот за судовите ги уживаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон, но, не и правата од рабо-

тен однос коишто произлегуваат од Законот за работните односи и член 152 став 3 од Законот за работните односи, бидејќи Законот за судовите и членот 53, бил *lex specialis* во однос на барањето од подносителката.

Што се однесува до Извештајот од Законодавно-правната комисија, според надлежните органи, тој бил ирелевантен, бидејќи членот 53 од Законот за судовите, подоцна бил регулиран во Законот за судовите како *lex specialis*, така што, иако не било спорно дека судиите според членот 59 од Законот за судовите ги уживаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон, сепак Законот за работните односи, не бил применлив.

Според правилата на Европскиот суд за човекови права во поглед на допуштеноста на апликациите за заштита на слобода или право, Судот потенцира дека во негова надлежност не е да ги испитува правните недостатоци на судските одлуки на националните власти, како постоењето на повреди на правилата на постапката, погрешно и нецелосно утврдената фактичка состојба, неправилно толкување на законот или негова погрешна примена во судските постапки. Меѓутоа, Судот во Стразбур, нагласува дека ваквите недостатоци, дополнително можат да бидат од влијание, во случај кога пред Судот е презентираан акт на јавната власт од националната држава со кој се одлучувало за остварување на слобода или право, односно кога со акт на јавната власт се ограничува, спречува или воопшто се оневозможува остварување на одредена слобода или право, па само во контекст на оцената и одлучувањето дали тоа вмешување на јавната власт е засновано на легитимна и разумна основа или не, ваквите наводи се предмет на разгледување.

Во врска со околностите на случајот и истакнатото барање за заштита на слободи и права пред Уставниот суд, Судот утврди дека правните недостатоци при одлучувањето на органите на јавната власт, а на кои се повикува подносителката во барањето, се од влијание во поглед на оцената дали од актите на јавната власт со кои се одлучувало за остварување на слобода или право, се спречува или воопшто се оневозможува остварување на одредена слобода или право, па само во контекст на оцената и одлучувањето дали тоа вмешување на јавната власт е засновано на легитимна и разумна основа или не, ваквите наводи се предмет на разгледување.

Оттука, неминовно како правило, се наметна потребата Уставниот суд да ги земе во разгледување актите коишто ги донеле посочените органи и од аспект на примената на законот, кога станува збор за акти со кои се ограничува или воопшто се оневозможува остварување на слобода или право на граѓаните (во случај кога судот одлучува за остварување на одредено право или слобода на граѓанинот, но при тоа одлучување судот погрешно протолкувал или применил некое уставно право или го занемарил, во случај на произволна или дискриминаторска примена на закон или ако дошло до повреда на процесни права), што е и правило на Европскиот суд за човекови права во Стразбур.

Имајќи предвид дека пред Уставниот суд се презентирани акти на јавната власт, со кои се оневозможува остварување на право, а оправдувањето за тоа се темели на сфаќањето за постоење или непостоење на законска рамка или сфаќање за применливост или неприменливост на правна норма, коешто е од особено влијание во однос на остварувањето на слободите и правата на човекот и граѓанинот, пред Уставниот суд како неминовност се наметна потребата од елаборација на спорното прашање во врска со случајот на подносителката на барањето коешто е во контекст на остварување на право под заштита на членот 8 од Конвенцијата кој се однесува на правото на почитување на приватниот и семејниот живот и гарантирано со член 40 став 1 од Уставот.

Имено, според органите коишто одлучувале во случајот на подносителката, членот 53 од Законот за судовите бил меродавен по прашањето дали на подносителката ќе и се овозможи или нема да и се овозможи да замине да живее со брачниот другар и синот, со цел да оствари заеднички семеен живот, со отсуство од работа и мирување на работниот однос во судот каде што работи, а во времетраење додека брачниот другар ја врши должноста во странство каде што е упатен, а не член 152 став 3 од Законот за работните односи со кој е уреден институтот мирување на работниот однос на работникот од семејни причини (упатен брачен другар на работа во странство).

Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија” број 58/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018, 198/2018, 96/2019) во кој е содржан членот 53, е донесен во мај 2006 година, а почнал да се применува од 1 јануари 2007 година.

Членот 53 од Законот за судовите уредува дека ако судијата е именуван или избран за член на Судскиот совет на Република Македонија, судија на меѓународен суд, судија на Уставен суд, Јавен обвинител на Република Македонија, директор или заменик директор на Академијата за судии и јавни обвинители, судиската функција му мирува за времето додека ја врши должноста за која е именуван, односно избран. Од овој член произлегува дека ако судијата е избран или именуван на посочените должности, ќе му мирува судиската функција, следствено, ако судијата е избран или именуван на други должности, а не, на посочените должности, тогаш не може да станува збор за мирување на судиската функција.

Според сфаќањето на органите коишто постапувале во случајот на подносителката со уредувањето на членот 53 во Законот за судовите, член 152 став 3 од Законот за работните односи кој му овозможува на работникот да му мирува работниот однос од семејни причини „ако брачниот другар е упатен на работа во странство“, станал неприменлив, а дотогаш бил применлив, кога по тој законски член на друго лице судија му' мирувала судиската функција, односно правата и обврските од работниот однос заради заминување да живее кај брачниот другар кој бил упатен на работа во странство.

Од содржината на членот 53 од Законот за судовите, меѓутоа не може да се согледа дека членот од Законот го исклучува член 152 став 3 од Законот за работните односи којшто се однесува на сосема друга правна ситуација. Со други зборови, според сфаќањето на надлежните органи, до јануари 2007 година, на судија можело да му' мирува судиската функција, односно работниот однос во судот каде што ја вршел судиската професија согласно Законот за работните односи, а по овој датум, не.

Од ова произлегува дека подоцнежното уредување на членот 53 во Законот за судовите, надлежните институции го сметаат како ограничувачки фактор, односно од влијание за ограничување на правото судија да може да оствари заеднички семеен живот, односно да замине да живее кај неговиот брачен другар, во времетраење додека тој ја врши должноста во странство каде што е упатен, а за кое време на работникот ќе му' мирува работниот однос, притоа ирелевантно било што ова право е регулирано со член 152 став 3 од Законот за работните односи, а на кој законски член се повикувала подносителката.

Во оваа насока, надлежните органи како ирелевантен го сметале заклучокот на Законодавно-правната комисија, изнесен во Извештајот, односно за ирелевантен ставот на Комисијата дека Законот за работните односи неспорно се применува и за судиите. Ова и покрај тоа што Комисијата објаснила дека кога законодавецот утврдувал услови за престанок на функцијата судија, како услов за престанок на судиската функција не бил опфатен и случајот кога судијата отсутувал од работа со мирување на работниот однос во судот каде што работел, заради остварување на семеен заеднички живот со брачниот другар во земјата каде што бил упатен на работа, што упатува дека користењето отсуство од работа со мирување на работниот однос во случаите „упатен брачен другар во странство“, не е услов за престанок на судиската функција, со други зборови, судиската функција во вакви случаи ќе мирува.

Поврзано со ова треба да се има во вид дека пред Комисијата предмет на разгледување бил членот 55, а сега актуелниот член 59 од Законот за судовите (судиите ги имаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон-содржината е иста), а во врска со член 53 став 2, а сега актуелниот член 152 став 3 од Законот за работните односи (мирување на работниот однос на работник „ако брачниот другар е упатен на работа во странство“). Комисијата немала дилема дека под „сите права од работен однос што им припаѓаат според закон на судиите“ се подразбирало и правото од член 53 став 2, а сега важечкиот член 152 став 3 од Законот за работните односи.

Воедно и пред да биде пропишан членот 53 во Законот за судовите (ако судијата лично е именуван или избран на други должности, судиската функција му мирува за времето додека ја врши должноста за која е именуван, односно избран), а и по неговото пропишување, членот 55, а сега членот 59 од Законот за судовите (судиите ги имаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон) и член 53 став 2, а сега член 152 став 3 од Законот за работните односи (мирување на работниот однос на работникот чиј брачен другар е упатен на работа во странство), коишто биле предмет на разгледување пред Законодавно-правната комисија кога оценила дека и во однос на судиите е применлив Законот за работните односи, како содржини и сега постојат во актуелните закони и нивните содржини не се променети со пропишувањето на членот 53 во Законот за судовите.

Оттука нејасна е констатацијата на Судскиот совет и на судовите за неприменливоста на член 152 став 3 од Законот за работните односи во ситуација кога таква рестрикција во правото, не произлегува ниту од членот 53 од Законот за судовите, а ниту од членот 59 од Законот за судовите (судиите ги уживаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон) чија содржина е сосема иста како и во членот 55 од претходниот Закон за судовите.

Понатаму, членот 53 од Законот за судовите (ако судијата е именуван или избран за член на Судскиот совет на Република Македонија, судија на меѓународен суд, судија на Уставен суд, Јавен обвинител на Република Македонија, директор или заменик директор на Академијата за судии и јавни обвинители, судиската функција му мирува за времето додека ја врши должноста за која е именуван, односно избран), за Судскиот совет и за судовите бил *lex specialis* норма во однос на член 152 став 3 од Законот за работните односи на кој се повикувала подносителката, па оттука овој член од Законот за работните односи како *lex generalis*, не бил применлив.

Меѓутоа, видно од членот 53 од Законот за судовите, не произлегува содржина од која може да се заклучи елиминирање на правото од член 152 став 3 од Законот за работните односи, коешто дотогаш како право им следувало на судиите, ниту пак поинаква разработка на правото од член 152 став 3 од Законот за работните односи, за да може да се каже дека со пропишувањето на членот 53 од Законот за судовите како *lex specialis* се дерогира примената на законското решение од член 152 став 3 од Законот за работните односи како *lex generalis*.

Разгледувајќи ги нормите од законите, се забележува дека членот 53 од Законот за судовите е *lex specialis* норма во однос на членот 151 и член 152 став 1 од Законот за работните односи, но, не и во однос на член 152 став 3 од Законот за работните односи, кој уредува сосема различна правна ситуација од другите наведени членови, поточно го уредува институтот мирување на работниот однос на работник од семејни причини (кога брачниот другар на работникот е упатен на работа во странство), за разлика од членот 151 и член 152 став 2 од Законот за работните односи којшто го уредуваат институтот мирување на работниот однос на работникот кога тој лично е избран или именуван на државна или јавна функција и кои одредби од општиот Закон за

работните односи, како посебно законско решение се пропишани во членот 53 од Законот за судовите.

Патем, тоа се согледува од содржината на тие членови и тоа:

Мирување на работниот однос на работник избран или именуван на државна или јавна функција

#### Член 151

На работник кој е избран или именуван на државна или јавна функција, утврдена со закон, а чие вршење бара привремено да престане да работи кај работодавачот, му мирува работниот однос за време на вршење на функцијата и има право, во рок од 15 дена по престанувањето на функцијата што ја вршел, да се врати на работа кај работодавачот за вршење на работи кои одговараат на неговиот степен на стручна подготовка.

Мирување на работен однос на работник упатен на работа во странство

#### Член 152

(1) На работник кој е упатен на работа во странство во рамките на меѓународно-техничка соработка, просветно-културна и научна соработка, во дипломатски и конзуларни претставништва, на стручно усовршување или образование со согласност и за потребите на работодавачот, му мирува работниот однос и има право во рок од 15 дена од денот на престанувањето на работата во странство да се врати на работа кај работодавачот за вршење на работи кои одговараат на неговиот степен на стручна подготовка.

...

(3) На работник чиј брачен другар е упатен на работа во странство во случаите од ставот (1) на овој член, на негово барање, му мирува работниот однос и има право во рок од 15 дена од денот на престанувањето на работата на неговиот брачен другар во странство да се врати на работа кај работодавачот за вршење работи кои одговараат на неговиот степен на стручна подготовка.

Оттука, се забележува дека посебна разработка во Законот за судовите имаат само членот 151 (избор или именување на работникот на должности во државата) и член 152 став 1 (упатување на работникот на должност надвор од државата) од Законот за работните односи. Поточно, овие членови од Законот за работните односи се посебно законско решение опфатени во еден член, односно во членот 53 од Законот за судовите според кој: „Ако судијата е именуван или избран за член на Судскиот



совет на Република Македонија, судија на меѓународен суд, судија на Уставен суд, Јавен обвинител на Република Македонија, директор или заменик директор на Академијата за судии и јавни обвинители, судиската функција му мирува за времето додека ја врши должноста за која е именуван, односно избран, а по истекот на мандатот за кој е именуван, судијата има право да се врати во судот од кој заминал на вршење на другата должност. Содржината од членот 53 од Законот за судовите во делот: „ако судијата е именуван или избран судија на меѓународен суд“, всушност упатува на посебно уредување на законското решение од член 152 став 1 од Законот за работните односи, а останатиот дел од членот 53 од Законот за судовите, упатува на посебно уредување на законското решение од членот 151 од Законот за работните односи.

Поврзано со ова, се поставува прашањето:

Дали законското решение од член 152 став 3 од Законот за работните односи коешто регулира право на отсуство од работа со мирување на работниот однос на работникот од семејни причини (за да се овозможи работникот да живее со брачниот другар кој е упатен на должност во странство), вработениот судија го губи (а пред тоа го уживал ова право), затоа што со подоцнежни измени и дополнувања на Законот за судовите, законодавецот го пропишал членот 53 во Законот за судовите, којшто е посебна разработка на членот 151 и член 152 став 1 од Законот за работните односи со кои се уредува мирување на работниот однос на работник избран или именуван на државна или јавна функција, во државата (членот 151 од Законот за работните односи) и упатен работник надвор од државата (член 152 став 1 од Законот за работните односи)?

Поточно, дали околноста што законодавецот во Законот за судовите, посебно, не го разработил и член 152 став 3 од Законот за работните односи којшто го регулира правото на мирување на работниот однос од семејни причини, значи работникот-судија, го губи ова право? Одговорот на прашањето произлегува од значењето и суштината на правните институти *lex generalis*, *lex specialis* и *lex specialis derogat lex generalis*.

*Lex generalis* е општ правен пропис којшто на општ начин регулира одреден однос и примената на правото во правниот поредок.

*Lex specialis* се однесува на посебните или „специјалните“ правни прописи коишто на попрецизен и подетален начин ги уредуваат истите односи и примената на правото како и општиот пропис.

Според правилото *lex specialis derogat lex generalis*, онаму каде што *lex specialis* нуди решенија, се применува *lex specialis*, а, онаму каде што *lex specialis* не нуди решенија, се применува *lex generalis*.

Во случајот на подносителката на барањето, *lex specialis* – Законот за судовите, не нуди решенија, со што таа и се повикала на *lex generalis* – Законот за работните односи, којшто нудел решение за нејзиното прашање.

Законот за работните односи е *lex generalis*, односно општ пропис којшто на општ начин ги регулира правата и обврските од работен однос на работниците вработени во јавниот и приватниот сектор, и се однесува за сите, независно дали работниот однос се одвива во јавниот или приватниот сектор. Имено, во член 3 став 1 од Законот за работните односи се наведува дека овој закон ги уредува и работните односи на работниците вработени во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа, установите, јавните претпријатија, заводите, фондочите, организациите и други правни и физички лица кои вработуваат работници, доколку со друг закон поинаку не е определено (начело на сипсидијарност во примената).

Предвидената супсидијарна примена на Законот за работните односи, значи дека според овој закон се постапува по сите прашања од сферата на работните односи коишто не се уредени со посебен закон.

Ако се има во предвид дека со Законот за судовите, сеопфатно и исцрпно не се регулирани сите права на судиите од работниот однос, јасна е интенцијата на членот 59 во Законот за судовите со кој се уредува дека судиите ги уживаат сите права што им припаѓаат според закон, во кој спаѓа и општиот Закон за работните односи, на кој се повикала подносителката.

Подносителката, по правосилното окончување на постапката пред надлежните органи, постапката за заштита на слободи и права ја продолжува пред Уставниот суд на Република Северна Македонија.

8. Според член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Со барањето до Уставниот суд, подносителката бара заштита на слободи и права повредени со нејзино дискриминирање по основ на социјалната припадност во која спаѓа општествената положба, односно професионалниот статус, во однос на сите други вршители на професии и нееднакво третирање во однос на друго лице во споредлива ситуација, со наводи дека тоа резултирало со неможност таа да практикува слобода или право (во случајов од сферата на социјалните права), односно, да оствари заедничко семејно живеење со брачниот другар, упатен на должност во странство и со кого живее и нивниот единствен син, спротивно на уставната определба од член 40 став 1 од Уставот за грижа и заштита на семејството од страна на државата и спротивно на правото за почитување на приватниот и семејниот живот од членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Според членот 51 од Деловникот на Уставниот суд, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање на дејство со кое е сторена повредата, но, не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Во барањето, според членот 52 од Деловникот на Судот, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита, актите или дејствата со кои тие се повредени, фактите и доказите на кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучувањето на Уставниот суд.

Во однос на начинот на кој е сторена повредата на правото, подносителката приложи поединечни акти на јавни институции, односно Решение на Судскиот совет на Република Македонија број 02-200/2 од 19.07.2018 година со кое се одбива барањето на Емилија Илиевска, да и се утврди правото на мирување на суди-

ската функција за време на траењето на мандатот на нејзиниот брачен другар Ј. И. како судија на Европскиот суд за човекови права во Стразбур, Решение на Управниот суд УСПИ бр.10/2019 од 16.10.2019 година, со кое се одбива предлогот на подносителката за заштита на права загарантирани со Уставот и Решение на Врховниот суд на Република Северна Македонија УСПИЖ.бр. 17/2019 од 06.05.2020 година, со кое е одбиена жалбата на подносителката против Решението на Управниот суд, како неоснована, со што истото станало правосилно.

Како докази за вмешувањето во правото, подносителката покрај поединечните акти (погоре наведени), презентира и други документи во поткрепа на фактите и аргументите изнесени во барањето за заштита на слободи и права, а од увидот во истите, Судот утврди дека подносителката покажа доволно докази за суштинските факти (*prima facie*), од кои произлегува основано сомневање дека јавните власти со оспорените поединечни акти, се вмешале во правото на подносителката на барањето, за кои таа истакнува заштита пред Уставниот суд.

Според тоа, од аспект на исполнетоста на условите од членот 51 и членот 52 од Деловникот, за барање за заштита на слободи и права, а тоа е да станува збор за повреда на слободи и права кои се под уставно-судска заштита, бараната заштита да биде во определениот рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, како и фактите и доказите на кои се заснова барањето, Судот утврди дека во конкретниот случај, исполнети се условите за мериторно постапување по барањето.

9. Согласно член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11 од Уставот на Република Северна Македонија основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и почитување на општо-прифатените норми на меѓународното право, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со членот 9 од Уставот е утврдено дека граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 40 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Републиката му обезбедува посебна грижа и заштита на семејството.

Со член 50 став 1 од Уставот е определено дека, секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, пред судовите и пред Уставниот суд на Република Северна Македонија, во постапка заснована на начелата на приоритет и итност.

Согласно членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата, не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Според членот 118 од Уставот, меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон.

Во членот 1 (обврски за почитување на правата на човекот) од Европската конвенција за заштита на човековите права, се наведува дека „Високите страни договорнички им ги признаваат на сите лица под нивна надлежност правата и слободите утврдени во делот I на оваа Конвенција”.

Со членот 8 (право на почитување на приватниот и семејниот живот) од Конвенцијата е определено дека,

1. Секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката.

2. Јавната власт не смее да се меша во остварувањето на ова право, освен ако тоа мешање е предвидено со закон и ако претставува мерка која е во интерес на државната и јавната безбедност, економската благосостојба на земјата, заштитата на поредокот и спречувањето на кривични дела, заштитата на здравјето и моралот, или заштитата на правата и слободите на другите, во едно демократско општество.

Со членот 14 (забрана на дискриминација) од Европската конвенција за заштита на човековите права, се наведува дека

„Уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус”.

Со членот 12 од Универзалната декларација за човековите права, е утврдено дека „Никој не смее да биде изложен на произволно мешање во приватниот живот, семејството, станот или преписката, ниту на напади врз честа и угледот. Секој има право на заштита од законот против вакво мешање или напад”.

Според член 16 став 3 од Универзалната декларација за човековите права „Семејството е природна и основна клетка на општеството и има право на заштита од општеството и државата”.

Со членот 17 од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права се наведува дека:

1. Никој не може да биде изложен на самоволно или незаконито мешање во неговиот приватен живот, семејството, стан или преписка, ниту на незаконити напади на неговата чест и углед.
2. Секој има право на законска заштита против таквото мешање или напад.

Според член 23 став 1 од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права „Семејството е природна и основна клетка на општеството и има право на заштита од страна на општеството и државата”.

Од погоре изнесеното произлегува дека институцијата семејство е под посебна заштита со меѓународните акти, а во тој поглед секоја држава, во рамките на своето институционално функционирање и работење, обрнува доволно внимание и грижа кон семејството и семејната заедница, преку имплементација на норми во националното законодавство, а како што впрочем и нашата држава презела позитивни обврски за обезбедување посебна грижа и заштита на семејството со член 40 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија.

Уставната определба од член 40 став 1 од Уставот, со кој се гарантира дека Републиката обезбедува посебна грижа и заштита кога е во прашање семејството, таа грижа и заштита државата ја

обезбедила низ повеќе закони од националното законодавство од социјалната сфера (семејството, бракот, заштитата на децата и др.), а меѓу кои и преку Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија” број 62/2005, ... и 120/2018) во кој законодавецот го регулирал институтот мирување на работниот однос на работникот од семејни причини.

Имено, во член 152 став 3 од Законот за работните односи, законодавецот уредил дека: „на работник чиј брачен другар е упатен на работа во странство во случаите од ставот 1 на овој член, на негово барање, му мирува работниот однос и има право во рок од 15 дена од денот на престанувањето на работата на неговиот брачен другар во странство да се врати на работа кај работодавачот за вршење работи кои одговараат на неговиот степен на стручна подготовка.”

Од содржината на овој законски член, несомнено произлегува која била интенцијата за неговото пропишување, а тоа е овозможување практикување заеднички семеен живот, со цел да им се помогне на членовите на семејството да останат поврзани и успешно да функционираат, што е во контекст на уставната определба за обезбедување на посебна грижа и заштита на семејството од страна на државата.

Поточно, давајќи му предност на семејството, законодавецот го предвидел институтот мирување на работниот однос заради фактичко практикување на семејната заедница, на начин што отсуството од работа, нема да имплицира престанок на работниот однос, од што се согледува дека државата во обезбедувањето на таа грижа, водела сметка за социјалните, економските и приватните состојби и интереси на работникот кога е во прашање семејството, овозможувајќи му на работникот, во определениот законски рок да се врати на работа, а не да го изгуби работното место.

Кај институтот мирување на работниот однос поради упатен брачен другар во странство, преовладува приватната, односно семејната состојба и интереси на работникот и како такви зависат од волјата на вработениот, поточно од неговото барање да ја користи апстрактната можност на овој вид на отсуство заради семејно обединување и со тоа да го конституира субјективното право.

Во конкретниот случај, очекувањата на подносителката, дека по нејзино барање, ќе може да отсуствува од работа, без да и престане работниот однос, туку со мирување на истиот, а заради заедничко живеење со брачниот другар, упатен на должност во Стразбур, каде што живее и нивниот единствен син, не се оствариле.

Во случајов, и покрај тоа што Уставот гарантира грижа и заштита на семејството, и покрај тоа што законодавецот ја имплементирал таа грижа и заштита преку член 152 став 3 од Законот за работните односи, за органот којшто одлучувал по нејзиното барање, како и за судовите кои постапувале по нејзиното барање за заштита на право загарантирано со Уставот и Конвенцијата, членот 152 став 3 од Законот за работните односи во случајот на барателката, не бил применлив, со образложение дека за вработените со судиска професија *lex specialis* бил Законот за судовите, а *lex specialis*, не содржел законско решение според кое на подносителката ќе и мирува судиската функција и правата и обврските од работниот однос во судот каде што ја вршела професијата, по основот на кој таа се повикувала.

Според надлежните органи, за судиите меродавен бил Законот за судовите како *lex specialis*, а тој со членот 53 давал можност за мирување на судиската функција, само доколку таа лично била избрана или именувана за судија во Стразбур, а бидејќи таа не била именувана за судија во Стразбур, туку нејзиниот сопруг, таа не можела да замине во Стразбур да живее со сопругот и синот, игнорирајќи го институтот мирување на работниот однос на работникот од семејни причини од член 152 став 3 од Законот за работните односи, којшто не е ексклузивно уреден само за вршители на одредени професии.

Семејствата подеднакво се под заштита и грижа на Републиката, независно од тоа со каква професија се занимаваат чинителите на семејната заедница.

На овој начин, подносителката е спречена, а поради професијата којашто ја врши, да може да оствари отсуство од работа од семејни причини, со мирување на работниот однос во судот каде што ја врши судиската професија, со единствена цел да оствари заеднички семеен живот со сопругот и синот.

Со ова, надлежните органи коишто постапувале во случајот на подносителката, предизвикале нејзино издиференцирање,



односно различно нејзино третирање по основ на професијата којашто ја врши, ставајќи ја во понеповолна положба во однос на останатите граѓани вршители на професии, во поглед на можноста од остварување на регулирано законско право на мирување на работниот однос од семејни причини, со цел фактичко практикување на семејниот живот, што е интенција и цел на законодавецот пропишувајќи го член 152 став 3 од Законот за работните односи.

Ваквиот пристап довел до состојба, на подносителката заради тоа што по професија била судија, да не и се овозможи пристап кон сите права од работен однос како што упатувал членот 59 од Законот за судовите, иако за надлежните органи воопшто не било спорно дека судиите согласно членот 59 од Законот за судовите ги уживаат сите права од работен однос што им припаѓаат според закон.

Поточно, последица на сето тоа е што на подносителката не и се дозволува времено отсуство од работа со мирување на работниот однос и да замине кај семејството, а доколку подносителката би отсуствувала, спротивно на посочените акти со кои тоа не и се дозволува, произлегува дека тоа отсуство би довело до престанок на работниот однос на подносителката во судот каде што таа ја врши судиската функција, со нејзино разрешување, што не е цел, ниту на уставотворецот (член 40 став 1 од Уставот), ниту на законодавецот (член 152 став 3 од Законот за работните односи), односно спротивно на позитивните обврски коишто ги презела државата за обезбедување на грижа, почитување и заштита на семејството и семејните вредности, прокламирани и заштитени и со меѓународните документи на кои државата им пристапила.

Од приложената и прибавена документација, произлегува дека пристапот на органите при одлучувањето кон предметното прашање, бил од аспект на тоа дека членот 53 од Законот за судовите не го регулирал правото коешто подносителката го барала, а Законот за работните односи во кој тоа прашање било регулирано, не бил применлив, бидејќи *lex specialis* за судиите бил Законот за судовите, без да се впуштат во посебна анализа и оцена во однос на наводите за повреда на правата од Уставот и Конвенцијата на кои се повикувала подносителката. Игнорирањето на уставните и законски норми посветени на институтот семејство, резултира со вмешување во правото на подносител-

ката и наметнување на ограничување во поглед на правата поврзани со институтот семејство како фундаментална вредност на секое општество, чиј суштински елемент е заедничкото живеење на чинителите на семејството.

Меѓутоа, Европскиот суд за човекови права во Стразбур, низ својата практика, јасно укажувал дека, околноста за отсуство на регулатива во националните законодавства со кои се гарантира заштита на одредена слобода или право, не ја ослободува земјата потписничка од одговорност во случај на повреда на слободи и права коишто подлежат под заштита на Конвенцијата и нејзините протоколи.

Дека недостигот на правно пропишана регулатива за остварување на слобода или право, не може да биде прифатливо оправдување за вмешување во правата и слободите на човекот и граѓанинот кои се под заштита на Конвенцијата и нејзините протоколи, се согледува преку ставот на Судот во Стразбур изразен во предметот на *X v. Република Македонија*, жалба број 29683/16. Имено, апликантот, тужителот „Икс“, кој го променил полот, но, не можел административно да ја впише промената поради непостоење на соодветна законска рамка во националното законодавство, се жалел на повреда на членот 8 од Конвенцијата според кој секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката и јавната власт не смее да се меша во остварувањето на ова право.

Во таа насока, Судот во Стразбур посочил на отсуство на регулативна рамка во домашното законодавство, при што заклучил дека (параграф 71) „Во светло на горенаведените размислувања, Судот заклучува дека постои повреда на членот 8 од Конвенцијата поради недостигот на законска рамка со која се обезбедува правото на почитување на приватниот живот на жалителот“.

Аналогно, во случајот на подносителката, околноста што Законот за судовите посебно не го регулирал правото на коешто се повикува подносителката, не го оправдува вмешувањето на јавните власти во правото на секој (вклучително и на подносителката), да се почитува неговото семејство и правата коишто произлегуваат од институтот семејство, коешто е под посебна грижа и заштита со член 40 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Ова дотолку повеќе што законодавецот, пропишал норма во закон, односно член 152 став 3 од Законот за работните односи, преку која Републиката ја обезбедува обврската за грижа и заштита на семејството, гарантирана со член 40 став 1 од Уставот, со што се согледува дека државата презела позитивни обврски во своето национално законодавство за обезбедување на правата на човекот и граѓанинот заштитени со Конвенцијата и нејзините протоколи, меѓутоа, ефектот од правната регулација на правозаштитните норми од сферата на слободите и правата на човекот и граѓанинот, се согледува исклучиво преку нивната фактичка реализација.

Според прифатениот принцип на ефективна заштита, практикуван од страна на Европскиот суд за човекови права во Стразбур, не е доволно државата преку нормите во националното законодавство само да утврди гаранции за заштита на слободи и права, туку државата има обврска истите доследно да ги почитува и да се грижи за нивна целосна реализација и ефективност. Согласно обврската за почитување на слободите и правата на човекот и граѓаните, државата и нејзините органи треба да се воздржуваат самите тие да не извршат некаква повреда на правото. Согласно принципот на ефективност, обврските треба да се толкуваат на начин на кој најдобро би се заштитило едно лице. Овој пристап најчесто се користи од страна на ЕСЧП во случаи кога одлучува дали определена одредба е применлива, или дали постои повреда на одредба која е јасно применлива.

Членот 1 од Конвенцијата (обврска за почитување на правата на човекот), уредува дека „високите страни договорнички им ги признаваат на сите лица под нивна надлежност правата и слободите утврдени во делот I на оваа Конвенција“. Поточно, согласно член 1 од ЕКЧП, државите се должни, во рамки на нивната надлежност, на сите лица да им ги обезбедат правата и слободите предвидени со Конвенцијата и нејзините протоколи.

Забележително е дека во постапките пред судовите, пред кои подносителката побарала заштита на повредени права гарантирани со член 40 став 1 од Уставот и член 8 став 1 од Конвенцијата, надлежните органи, воопшто не се впуштиле, односно случајот на подносителката, воопшто не бил разгледуван и опсервиран во светло на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот и практиката на Европскиот суд за човекови права во Стразбур.

Со членот 2 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија” број 58/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018, 198/2018, 96/2019) којшто се однесува на заштита на човековите права, е определено дека: (1) Судовите судат и своите одлуки ги засноваат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. (2) Судиите во примената на правото ги заштитуваат човековите слободи и права.

Со членот 3 од Законот за судовите се наведува дека, целите и функциите на судската власт опфаќаат:

- непристрасно применување на правото независно од положбата и својството на странките;
- заштита, почитување и унапредување на човековите права и основни слободи;
- обезбедување еднаквост, рамноправност, недискриминација по кој било основ; и
- обезбедување правна сигурност врз основа на владеење на правото.

Во членот 5 од Законот за судовите се наведува дека (1) Пред судовите се заштитуваат слободите и правата на човекот и граѓанинот и правата на другите субјекти во Република Македонија. (2) На граѓаните и другите правни субјекти им се гарантира судска заштита во однос на законитоста на поединечните акти на органите на државната управа или организации и други органи што вршат јавни овластувања.

Членот 18 од Законот за судовите се однесува на задолжителната примена на европската јуриспруденција.

Имено според член 18 ставови 4 и 6 од Законот за судовите:

(4) Кога судот смета дека примената на законот во конкретниот случај е во спротивност со одредбите на меѓународен договор ратификуван во согласност со Уставот ќе ги примени одредбите од меѓународниот договор, под услов тие да можат директно да се применат.

(6) Судот при одлучувањето е должен да ги применува ставовите изразени во конечни пресуди на Европскиот суд за човекови права.

Меѓутоа од содржината на посочените акти, а и од одговорите на органите коишто постапувале во случајот на подносителката, не може да се согледа правна анализа и елаборација во поглед на поставеното прашање.

Во оваа смисла, Уставниот суд, разгледувајќи ги аргументите на подносителката за нејзино нееднакво, различно, односно понеповолно третирање пред Уставот и законите, во однос на друго лице кое е во споредлива ситуација, забележува дека при одлучувањето пред институциите, не се водело сметка за принципот на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, кој принцип подразбира подеднакво третирање на лицата кои се во иста или слична правна ситуација.

Имено, од приложената документација се согледува дека, согласно истите законски одредби на кои и сега се повикувала подносителката, и за ист случај како и сега подносителката, претходно, друго лице, исто така судија, остварило мирување на судиската функција, односно на правата и обврските од работниот однос во судот каде што ја вршело судиската професија, за да може да замине да живее кај брачен другар кој бил упатен на должност во странство, за разлика од сега подносителката која се уште не може да замине да живее со сопругот и синот.

Од ова може само да се констатира различно третирање на подносителката во споредлива ситуација, која, иако е исто така судија, која исто така бара мирување на судиската функција и мирување на правата и обврските од работниот однос во судот каде што ја врши судиската професија, по истите одредби по содржина, како од Законот за судовите, така и од Законот за работните односи, таа не може да го оствари истото тоа право споредбено со друго лице.

Ваквите околности на случајот, според Уставниот суд, не го обезбедуваат уставниот принцип од член 9 став 2 од Уставот, според кој граѓаните се еднакви пред Уставот и законите, при што во случајот на подносителката, најде повреда на цитираната уставна одредба, поради нееднаков третман во однос на друго лице, во споредлива ситуација.

Во контекст на наведеното, ценет беше одговорот даден од Управниот суд дека, иако Законодавно-правната комисија по истото прашање заклучила дека Законот за работните односи е применлив и за судиите, меѓутоа според Управниот суд, во случајот на подносителката, не можело да се примени Законот за работните односи, бидејќи имало промена во Законот за судовите, со пропишувањето на членот 53 од Законот за судовите кој бил *lex specialis*, меѓутоа според Уставниот суд ваквите наводи не можат да се сметаат како оправдана причина за вмешување во правото

на подносителката, за што погоре, Уставниот суд изнесе елаборација.

Во врска со вакви прашања, Судот во Стразбур, редовно потсетува дека јавните власти се должни да се грижат за правната сигурност односно да се грижат за еднаква примена на законите во правните работи кои се засновуваат на иста или слична фактичка состојба. Според Судот во Стразбур, иако поранешни одлуки строго не го обврзуваат јавниот орган, тој мора да води сметка за нив во текот на одлучувањето. Станува збор за еден вид оправдано очекување на граѓаните, кое подразбира правна сигурност, предвидливост, забрана за арбитрарност и недискриминација во постапката на одлучување.

Ова може да се согледа во предметот на Судот во Стразбур, *Стоилковска против Република Македонија (жалба бр. 29784/07)*, каде жалителката се жалела на повреда на членот 6 од Конвенцијата, со наводи дека нејзиниот случај бил одлучен спротивно на оние во кои биле инволвирани нејзините колеги, и покрај фактот дека се однесувале на идентични прашања на факти и право.

Во својот одговор, Владата се повикала на околности во смисла дека имало развој во јуриспруденцијата којшто се рефлектирал во случајот на жалителката, како и дека тоа што конечната пресуда во случајот на жалителката била различна од оние кои се однесувале на нејзините колеги, кои биле донесени порано, не укажува дека има неконзистентен судиски пристап кој довел до судска несигурност.

Ставот на Судот во Стразбур по ова прашање е следниот:

„Во врска со ова, Судот повторува дека правото на правично судење мора да се толкува во светло на преамбулата на Конвенцијата, која го прогласува владеењето на правото како дел од заедничкото наследство на договорните страни. Еден од фундаменталните аспекти на владеењето на правото е принципот на правна сигурност (види *Brumărescu v. Romania* [GC], бр. 28342/95, став 61, ECHR 1999-VII) (параграф 39).

Спротивставените одлуки во слични случаи одлучувани од страна на ист суд, кој, дополнително, е и суд кој е крајна инстанца по прашањето, може, во отсуство на механизам кој обезбедува конзистентност, да го повреди тој принцип и оттука да ја намали јавната доверба во правосудството (види *Beian v. Romania* (бр. 1),

бр. 30658/05, §§ 36-39, ECHR 2007-XIII; Tudor Tudor, цитирана погоре, § 29; и Spaseski and others v. Republic of Macedonia (одлука), бр. 15905/07, 27 септември 2011), која доверба е една од основните компоненти на држава која е заснована на владеењето на правото (параграф 40).

Конечно, Судот повторува дека не е негова задача да го зазема местото на домашните судови. Примарно е на националните власти, судовите, да ги разрешуваат проблемите со толкувањето на домашното законодавство (види, помеѓу повеќе авторитети, Brualla Gómez de la Torre v. Spain, 19 декември 1997, § 31, Извештаи за пресуди и одлуки 1997-VIII). Како тоа е така, Судот нема да го доведува во прашање толкувањето на домашното право од страна на националните судови, освен во случај на очигледна арбитрарност (види, *mutatis mutandis*, Ādamsons v. Latvia, бр. 3669/03, § 118, 24 јуни 2008), со други зборови, кога гледа дека домашните судови во одреден случај го примениле законот очигледно погрешно со цел да постигнат арбитрарен заклучок (види, *mutatis mutandis*, Farbers and Harlanova v. Latvia (одлука), бр. 57313/00, 6 септември 2001, и, иако во контекст на членот 1 од Протоколот 1, *Beueler v. Italy [GC]*, бр. 33202/96, § 108, ECHR 2000-I) (параграф 41).

Судот понатаму забележува дека домашното право обезбедува механизам за отстранување на судиските неконзистентности. Во врска со тоа Судот потенцира дека разрешувањето на конфликтната пракса треба примарно да биде на националните судови отколку на меѓународен суд (параграф 48).

Судот во Стразбур заклучил: Во светло на наведеното, Судот смета дека жалителката била соочена со флагрантна неконзистентност во примената на домашното право што може само да го поткопа кредибилитетот на судовите и да ја ослабне јавната доверба во судскиот систем. Апелациониот суд, во својата пресуда од 23 ноември 2006, не дал никакво разумно објаснување за оваа дивергентност која резултирала во неоправдана рестрикција на правото на правично судење на жалителката. Во отсуство на механизам да ја отстрани оваа неконзистентност, Судот наоѓа дека пресудата на Апелациониот суд од 23 ноември 2006 е спротивна на принципот на правна сигурност според членот 6 од Конвенцијата. (параграф 49)”

Во случајот *Genovese против Малта*, апликантот се жалел дека јавните власти го одбиле неговото барање да добие држав-

јанство врз основа на натурализација. Судот во Стразбур нашол повреда на членот 8 (право на почитување на приватниот и семејниот живот) од Конвенцијата.

Европскиот суд за човекови права во Стразбур заклучил дека иако одредбата не го гарантирала правото за стекнување одредено државјанство, не може да се исклучи дека произволното одбивање на барањето за државјанство може, во одредени околности, да отвори прашања врз основа на членот 8 од Конвенцијата поради влијанието на таквото одбивање врз аспектот на социјален идентитет на димензијата на приватен живот заштитен со таа одредба. Судот утврдил дека признавањето на правниот граѓански статус на поединецот спаѓа во рамките на опсегот на членот 8 и дека одредбата е применлива, на пример, за случаи поврзани со вработување: отпуштање од работно место во приватен сектор и ограничувања при вработување, наметнати со закон, на поранешни членови на тајни служби, се сметаат за релевантни при разгледување на правото на почитување на приватниот живот.

Од оваа судска пракса на Судот во Стразбур, произлегува дека, и во случај законот да не гарантира одредено право, произволното одбивање на правото, може да го отвори прашањето врз основа на членот 8 од Конвенцијата ако таквото одбивање допира до приватниот и семеен живот.

Во конкретниот случај, неспорно е дека членот 8 од Конвенцијата е применлив во случајот на подносителката бидејќи со произволното одбивање на барањето, односно непримената на член 152 став 3 од Законот за работните односи, исклучиво уреден во насока на грижа и поддршка на фактичкото живеење на семејната брачна заедница (брачни другари) и воопшто фактичко живеење на чинителите на семејната заедница (родители и деца), според Уставниот суд, тоа го отвора прашањето од членот 8 (право на почитување на приватниот и семејниот живот) од Конвенцијата во чиј опсег спаѓа и правото на семејно обединување.

Понатаму, со одбивателните акти на посочените органи, произлегува дека подносителката, не само што е нееднакво третирана и ставена во понеповолна положба во однос на друго лице во споредлива ситуација, туку произлегува дека таа е ставена во положба на дискриминирано лице по основ на професијата која што ја врши, бидејќи професијата во суштина е основот од кој тргнале надлежните органи наведувајќи дека за подносителката по



професија судија, релевантен бил Законот за судовите, игнорирајќи го Законот за работните односи, што резултира со одбивање на барањето на подносителката да и се овозможи обединување со семејството што е интенција на член 152 став 3 од Законот за работните односи, со што таа е спречена во можноста да оствари право, како и сите останати вработени со различни професии од јавниот и приватниот сектор.

Како последица на посочените акти, подносителката е издиференцирана во однос на останатите граѓани вршители на професии, со оглед дека за останатите граѓани ќе важат општите одредби од Законот за работните односи, а со тоа, подносителката како вработена во судски орган е лишена од привилегијата заради професијата којашто ја врши, да може исто како и останатите вработени во другите органи на јавната власт, како и вработените приватниот сектор, да и мирува работниот однос додека остварува семеен живот со брачен другар упатен на работа во странство.

Ваквиот став на посочените органи според Уставниот суд, и генерално го покренува и го доведува во прашање принципот на еднаквост и забрана на дискриминација, имајќи предвид дека по ниту една заштитена карактеристика, а со тоа, ниту по основ на професијата не може да се прави разлика помеѓу граѓаните во поглед на правото на семејство и семеен живот. Со други зборови, преку случајот на подносителката една цела група граѓани по професија судии, се ставаат во неповолна положба заради професијата којашто ја вршат, во однос на сите други граѓани вршители на други професии, во поглед на ползување на правото на семејство и семејната заедница.

Остварувањето на човековите права и почитувањето на принципот на недискриминација претставуваат темелна вредност на едно демократско општество.

Со членот 9 од Уставот на Република Македонија се гарантира еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите. Ставот 1 од истиот член гарантира дека граѓаните се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба.

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени

со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата, не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Според членот 14 (забрана на дискриминација) од Европска конвенција за заштита на човековите права,

“Уживањето на правата и слободите пропишани со Конвенцијата ќе биде обезбедено без дискриминација по ниту еден основ, како пол, раса, боја, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, поврзаност со национално малцинство, сопственост, раѓање или друг статус.“

Начелото на забрана на дискриминација согласно Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, значи одлучувањето на органите на јавната власт по барања за остварување на слобода или право, мора да се врши без никакви разлики и дискриминација по однос на пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло по раѓање или кој и да е друг статус.

Во случајот *Konstantin Markin protiv Rusije [GC]* - [30078/06](#), Судот во Стразбур нашол повреда на членот 14 од Конвенцијата (забрана за дискриминација) во врска со членот 8 (право на почитување на приватниот и семејниот живот) од Конвенцијата. Во тој предмет, според националното законодавство, право на тригодишно отсуство за грижа на малолетни деца, како и на месечен надоместок во вид на одреден дел од плата, било уредено само за родителите кои се цивилни лица и на женскиот воен персонал, додека такво право не било предвидено за машкиот воен персонал. Апликантот до надлежните органи поднел барање да му се одобри родителското отсуство за да може да се грижи за малолетните деца, но барањето му било одбиено со образложение дека за тоа не постои основ во внатрешното право.

Судот во Стразбур, заклучил дека родителско отсуство и родителски додатоци спаѓаат во опсегот на членот 8 од Конвенцијата, бидејќи тие го подобруваат семејниот живот и нужно се

рефлектираат на начинот на организирање на животот. Затоа, членот 14 од Конвенцијата (заедно со членот 8) може да се примени во овој случај. Мажите се во аналогна состојба со жените кога станува збор за родителско отсуство (за разлика од породилното отсуство), како и кога станува збор за паричен надоместок што се дава за време на родителско отсуство. Според мислењето на Судот, ваквото општо и автоматско ограничување што се применува на група луѓе врз основа на нивниот пол го надминува прифатливиот лимит на внатрешната дискреција на една држава.

Според ставот 1 на членот 8 од Конвенцијата, секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката, а според ставот 2 на членот 8 од Конвенцијата е предвидено дека јавната власт не смее да се меша во остварувањето на ова право, освен ако тоа мешање е предвидено со закон и ако претставува мерка која е во интерес на државната и јавната безбедност, економската благосостојба на земјата, заштитата на поредокот и спречувањето на кривични дела, заштитата на здравјето и моралот, или заштитата на правата и слободите на другите, во едно демократско општество.

Гаранцијата за заштита на семејството во случај на мешање на јавните власти во правото на почитување на приватниот и семејниот живот на граѓанинот, ниту со меѓународните акти, ниту со Уставот на Република Северна Македонија, не е условена со никаков статус или припадност на чинителите на семејната заедница. Вработените кои вршат судиска професија се во аналогна состојба со вработените кои вршат други професии кога станува збор за семејството и неговата заштита. Професијата на вработените не може да биде основа за различниот третман во поглед на правото на семејство. Оваа заштита може да подлежи само на оние ограничувања децидно наведени во Уставот и Конвенцијата.

Од погоре наведената практика на Европскиот суд за човекови права, произлегува дека отсуството на законска регулатива во националните законодавства во поглед на заштитените слободи и право со Конвенцијата и нејзините протоколи, не може да биде оправдување за исклучување на човекот и граѓанинот од уживање на право кое е предмет на конвенциско уредување и заштита, само заради тоа што одредено право не е регулирано во домашното законодавство на националната држава, бидејќи со самото потпишување на Конвенцијата и останатите меѓународно

документи, секоја земја потписничка презела гаранции дека истите ќе бидат почитувани.

Имено, прифатливи ограничувања на овие права би биле само оние коишто се предвидени со закон и се неопходни во едно демократско општество, во согласност со легитимните цели предвидени во вториот став на членот 8 од Конвенцијата.

Во конкретниот случај, согласно конвенциското право на секој да му се почитува приватниот и семејниот живот од членот 8 од Конвенцијата, државата со член 40 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, утврдува обврска за посебна грижа и заштита на семејството, ефектуирана преку член 152 став 3 од Законот за работните односи, посветен на мирување на работниот однос на работникот од семејни причини, но дека истата не е исполнета. При ова, одредба со која на лице вршител на судиска функција му' се забранува мирување на работниот однос заради упатен брачен другар во странство, не е предвидена со закон, со ова Уставниот суд смета дека Судскиот совет и Управниот суд, произволно одбиле да го применат член 152 став 3 од Законот за работните односи.

Според воспоставената судска практика на Судот во Стразбур, поимот неопходност подразбира дека мешањето одговара на неопходната општествена потреба и, особено, дека е пропорционално на легитимната цел кон којашто се стреми, имајќи го предвид правичниот баланс што треба да се воспостави помеѓу релевантните конкурентски интереси.

Во конкретниот случај, Уставниот суд констатира попречување во правото на подносителката да се почитува нејзиниот приватен и семеен живот. Ова од причини што според Судот, одбивањето на барањето на подносителката за мирување на судиската функција за времетраење на должноста на нејзиниот брачен другар во странство, претставува мешање во нејзиното право да се почитува нејзиниот „приватен и семеен живот“.

Членот 8 од Конвенцијата го заштитува правото на воспоставување и развивање на семејни односи со членовите на семејството, брачниот другар и децата. Во оваа смисла правото на заедничко живеење на чинителите на семејната заедница е дел од концептот приватен и семеен живот. Соодветно на ова, спорните акти на надлежните органи значат мешање во приватниот и семеен живот на подносителката. Ова мешање според Судот, е

спротивно на член 8 став 1 од Конвенцијата, освен ако за тоа има оправдување според став 2 од член 8 како „предвидено со закон“, при остварување на една или повеќе од легитимните цели наведени таму, и ако е „потребно во едно демократско општество“ за да се исполни односната цел или цели.

Според мислењето на Уставниот суд, одлучувачки елемент во конкретниот случај е правното сфаќање кон постојните прописи во поглед на правата на лицата кои вршат судиска професија којашто подносителката ја врши. Меѓутоа, според Судот, мора да се имаат во предвид најдобрите интереси на членовите на семејството, а бидејќи најдобрите интереси на семејството е фактичко практикување на семејната заедница тоа ја вклучува и обврската да се овозможи непречено отсуство кое нема да подразбере губење на работното место, туку мирување на работниот однос. Поврзано со ова, Уставниот суд смета дека членот 8 од Конвенцијата ја поставува целта кон која треба да се стреми општеството, а тоа е почитување на приватниот и семејниот живот, а ваквата цел нема да се постигне со прекинување на семејните врски помеѓу чинителите на семејната заедница, поради одвоениот живот помеѓу брачните другари и децата, па со тоа Судот смета дека надлежните органи не ги зеле доволно предвид овие согледувања, односно воопшто не ги зеле во предвид, иако биле посочувани.

Уставниот суд, не е убеден со аргументот на надлежните органи, во врска со тоа дека Законот за работните односи, не бил применлив и не треба да се земе во предвид. Имено, точно е дека Законот за судовите во членот 53, го уредува мирувањето на судиската функција, но, не е точно дека тој е правно дизајниран во смисла овој институт да ја стесни примената на член 152 став 3 од Законот за работните односи, со кој се уредува мирување на работниот однос на работникот од семејни причини.

Според Уставниот суд, ова е во спротивност со процената на упатен брачен другар во странство и со процената на постоење на семеен живот, во рамките на значењето на членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права. Со самиот факт на уредувањето на член 152 став 3 од Законот за работните односи, во однос на кој законодавецот не утврдил никакви рестрикции во поглед на работниците на кои се однесува, во ваков случај, разумно се очекува семејството да води семеен живот во државата каде што е упатен брачниот другар на работникот, за

што законодавецот и го уредил овој законски член, а во случајов подносителката е спречена да се придружи на семејството, сопругот и синот.

Оттука, Уставниот суд не гледа простор во кој би се согледало какво и да е оправдување за вмешување на јавните власти во правото на кое се повикува подносителката, дотолку повеќе што вакво право остварило друго лице судија. Фактите настанати со конечната одлука е неможност подносителката со мирување на работниот однос да оствари отсуство, поради заеднички живот со своето семејство, што неспорно упатува дека ваквиот потег, а без правото да и мирува работниот однос, би имало трајни импликации во однос на нејзиното работно место, по враќањето на семејството, што не е цел ниту на Уставот кога гарантирал дека Републиката ќе се грижи и ќе го штити семејството, а и на законодавецот уредувајќи го член 152 став 3 од Законот за работните односи.

Во конкретниот случај, образложението со кое надлежните органи го оправдуваат ограничувањето подносителката да може да оствари заеднички семеен живот, според Судот, не спаѓа во доменот на мерките поради кои јавните власти можат да се вмешаат во правото, односно не претставува неопходна мерка која што е во интерес на државната и јавната безбедност, економската благосостојба на земјата, заштитата на поредокот и спречувањето на кривични дела, заштитата на здравјето и моралот, или заштитата на правата и слободите на другите, во едно демократско општество.

Од доставените одговори на посочените органи, нема уверување дека мешањето послужило за легитимна цел, имено за „заштита на јавниот ред и спречување на кривични дела“ итн.

Поточно, образложението за причините за вмешување во правото на подносителката на барањето, од страна на јавните власти, не може да се прифатат како легитимни, а со тоа ниту дека мешањето е неопходна мерка во едно демократско општество, поради што Уставниот суд, утврди дека од страна на посочените органи на јавната власт, се пречекорени дозволените ограничувања предвидени во член 8 став 2 од Европската конвенција за заштита на човековите права и целите поради кои истите се предвидени.

10. Оттука, имајќи ги предвид позитивните обврски коишто ги презела државата со член 40 став 1 од Уставот според кој Републиката му обезбедува посебна грижа и заштита на семејството, член 152 став 3 од Законот за работните односи, којшто исклучиво е уреден во насока на грижа и поддршка на фактичкото заемно живеење на чинителите на семејството (брачни другари и деца), имајќи предвид дека грижата и заштитата на семејството не може да биде предмет на ограничување од аспект на статусот или припадноста на чинителите на семејството (во случајов околноста што подносителката е судија по професија), како и имајќи предвид дека еден од фундаменталните аспекти на владеењето на правото е принципот на правна сигурност на човекот и граѓанинот, како и имајќи предвид дека остварувањето на човековите права и почитувањето на принципот на недискриминација претставуваат темелна вредност на едно демократско општество, Уставниот суд, во случајот на лицето Емилија Илиевска од Скопје, утврди повреда на член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11 и членот 9 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права, а во врска со член 40 став 1 од Уставот и членот 8 од Конвенцијата. Одлуката во точка 3, Судот ја донесе врз основа на членовите 56 и 82 од Деловникот на Уставниот суд.

11. Тргувајќи од сето погоре изнесено, Судот одлучи како во точките 1, 2 и 3 од Одлуката.

12. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.  
**(У.бр.230/2020 од 12.11.2020)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), по моето гласање против Одлуката У.бр.230/2020 од 12 ноември 2020 година, го издвојувам и писмено го образложувам следното

## ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

### I

Со утврдувањето повреда на правото на заеднички семеен живот како составен дел на правото на почитување на приватниот и семејниот живот, во овој предмет се излезе надвор од правната рамка којашто ја уредува заштитата на слободите и правата пред Уставниот суд. Како таква, оваа одлука се квалифицира како пример на уставно-судски активизам, каде аргументите со кои е образложена се нелогични, погрешни и неосновани.

Имено, во член 110 алинеја 3 од Уставот се утврдени слободите и правата на човекот и граѓанинот коишто ги штити Уставниот суд. Тоа се слободите и правата што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност. Понатаму, во Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија е содржана посебна глава (глава IV), насловена како „Постапка за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија“ (членови 51 - 57).

Според тоа, согласно Уставот, постои ограничена уставно-судска заштита на уставните слободи и права, во смисла на тоа дека преку посебна деловнички уредена постапка се штитат само одредени изречно утврдени уставни слободи и права. Наспроти ова, согласно точката 2 од Одлуката, на подносителката на барањето и било повредено правото на заеднички семеен живот како составен дел на правото на почитување на приватниот и семејниот живот гарантирано со член 40 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 8 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Накратко кажано, Уставниот суд во овој предмет одлучи да даде заштита на право коешто не е во групата на слободи и права за чија заштита може да одлучува по барање на граѓанин, односно одлучи за нешто за што нема надлежност во рамките на постапка уредена со Деловникот.

И не само тоа, туку Одлуката е и контрадикторна самата на себе. Така, во точката 1 стои дека се уважува барањето за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот од член 110



алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, што се однесуваат на забраната на дискриминација на граѓанинот по основ на социјална припадност, а во точката 2 како што наведов претходно, се одлучи за сосем друго право.

Според моето мислење, единствена правилна одлука што можеше да биде предмет на разгледување и одлучување во овој предмет е дали постои повреда на забраната на дискриминација по основ на социјална припадност, што впрочем е предвидено со член 110 алинеја 3 од Уставот, но не и за право коешто не е во оваа група.

Притоа, морам да нагласам дека преку правото на семеен живот се остварува една од највисоките општествени вредности за која се залагам во целокупниот мој досегашен мандат како судија на Уставниот суд. Меѓутоа, тоа право треба да се заштити од страна на надлежен орган во пропишана постапка во која ќе се дадат соодветни и основани правни аргументи.

Кога веќе станува збор за правото на кое се даде заштита во овој предмет, морам да укажам и неколку други работи. Членот 40 став 1 од Уставот на кој се повикува мнозинството, не предвидува гарантирање на правото на почитување на приватниот и семејниот живот како што се наведува во оваа одлука. Оваа уставна одредба предвидува само уставна обврска за Републиката да обезбеди посебна грижа и заштита на семејството, што е сосем различно.

Уште повеќе, не само што уставно не се гарантира ова право (како на пример, член 39 став 1 од Уставот според кој, на секој граѓанин му се гарантира правото на здравствена заштита), туку во ниту една од уставните одредби изречно не е предвидено правото на почитување на приватниот и семејниот живот како посебно уставно право, туку тоа е утврдено со членот 8 од Европската конвенција. Неспорно, во членот 25 од Уставот е предвидено дека на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот, но тоа не е во контекст на одлуката и се однесува на сосем друг аспект - заштита на приватноста.

## II

Не се согласувам со ставот на мнозинството дека подносителката на барањето за заштита на слободите и правата во овој предмет, покрај статус на судија, истовремено има и статус на

работник во смисла на Законот за работните односи, како и со погрешниот приод на супсидијарна примена на правниот институт - мирување на работниот однос наместо правниот институт - мирување на судиската функција, што како едни од клучните аргументи се содржани во образложението.

Судиската функција е јавна функција утврдена со Уставот и нејзиното правно уредување е дел од јавното право. Засновањето на овој правен статус е предусловено со избор од надлежен орган (Судскиот совет) како орган на јавната власт со уставно овластување да врши избор на носители на оваа јавна функција, при што со Законот за судовите, дополнително се уредени прашања поврзани со нејзиното вршење.

За разлика од ова, статус на работник имаат лицата кои се една од двете страни во работниот однос кој е приватно-правен однос дефиниран со член 5 став 1 точка 1 од Законот за работните односи. Согласно оваа одредба, „работниот однос“ е договорен однос меѓу работникот и работодавачот во кој работникот доброволно се вклучува во организираниот процес на работа кај работодавачот, за плата и други примања, лично непрекинато ја извршува работата според упатствата и под надзор на работодавачот, додека во точката 2 од овој став е содржана дефиницијата за поимот „работник“: секое физичко лице кое е во работен однос врз основа на склучен договор за вработување“.

Според тоа, станува збор за две спротивни категории и правни статуси за кои важат различни правни режими. Во таа смисла, подносителката на барањето за заштита на слободите и правата има само еден правен статус - судија кој врши јавна функција, а не истовремено и статус на работник. Притоа, не треба да прави забуна фактот што судиите вршат работи како што се на пример, увиди, раководење со рочишта во рамките на кои се изведуваат докази, изготвување на пресуди и други одлуки итн. Меѓутоа, тоа е нешто што произлегува од нивниот статус на судија и од обврската за вршење на таа јавна функција, а не дека врз основа на тоа се истовремено и работници во смисла на Законот за работните односи.

Од статусот на судија, произлегуваат повеќе права, обврски и одговорности востановени со цел вршење на функцијата. Истите се предвидени со главата IV од Законот за судовите. Меѓу другото, во членот 51 кој е систематизиран во оваа глава е уреден институтот -мирување на судиската функција. Според ставот 1 од

овој член, ако судијата е именуван или избран за член на Судскиот совет на Република Македонија или за судија на меѓународен суд, судија на Уставен суд или директор на Академијата за обука на судии и јавни обвинители, судиската функција му мирува за времето додека ја врши должноста за која е именуван, односно избран. Согласно вториот став од истиот член, по истекот на мандатот за кој е именуван, судијата има право да се врати во судот од кој заминал на вршење на другата должност.

Анализата на овој член, укажува на тоа дека при настапувањето на кој било од законски предвидените четири објективни околности, судиската функција привремено не се врши (или мирува, како што вели самиот закон), се до траењето на околностите поради кои мирувањето настапило (со право на судијата да се врати и продолжи да ја врши функцијата). Ова мирување има правен ефект врз вршењето на самата функција на начин што привремено се запира остварување на сите права, обврски и одговорности коишто произлегуваат од статусот судија и како такво тоа е право коешто е поврзано со функцијата и нема карактер на право од работен однос.

Последното е суштински важно, од причина што од ваквото дефинирање произлегува дека оваа одредба не е, ниту може да биде *lex specialis* во однос на одредбите од Законот за работните односи кои се однесуваат на мирувањето на работниот однос како право од работен однос. Имено, мирувањето на судиската функција може само да биде уредено само со оној закон кој го уредува вршењето на судиската функција и кој ги пропишува условите под кои може да настапи и кои се правните последици од настапувањето на мирувањето.

Меѓутоа, за мнозинството тоа не е така, па се поистовестуваат два правни институти од различни правни области (јавното и приватното право) и се става знак на еднаквост помеѓу мирувањето на судиската функција и мирувањето на работен однос, при што се смета дека она што не го предвидел законот кој го уредува вршењето на функцијата, треба да се примени општиот закон кој ги уредува работните односи.

Од овие причини, во случајот не може да се примени третиот став од членот 152 од Законот за работните односи, како што смета мнозинството. Или накратко, немањето истовремено и статус на работник во смисла на Законот за работните односи како што е елаборирано погоре, како и поради тоа што вршењето

на судиска функција не е истовремено и работен однос, значи дека оваа одредба не може да биде основ за мирување на судиската функција, туку тоа може да биде само под условите пропишани со Законот за судовите.

Во поткрепа на правното резонирање на мнозинството за истовремено постоење на два различни правни статуси е неиздржаната правна конструкција содржана во образложението со погрешно толкување на член 3 став 1 од Законот за работните односи и членот 59 од Законот за судовите. Имено, првата законска одредба се користи како аргумент дека Законот за работните односи е општиот закон кој се однесувал за сите, независно дали работниот однос се одвивал во јавниот или приватниот сектор (следствено на тоа се однесува и на судиите).

Не навлегувајќи во толкувањето на употребениот израз за „одвивање на работниот однос“, сметам дека мнозинството ја немало предвид дефиницијата за тоа што е „работник“ во смисла на Законот за работните односи и не прави разлика помеѓу работен однос и вршење јавна функција, вклучувајќи ја и судиската, па оттаму и неиздржаноста на ова стојалиште. Вршењето на јавната функција е правен основ да се користат одредени права како што е правото на плата, други надоместоци и слично, но тоа согласно член 59 од Законот за судовите треба да е предвидено со закон.

Притоа, ако се има предвид дикцијата на оваа одредба, тоа се права од работен однос за кои законот изречно ќе предвиди дека се однесуваат на судиите, а не дека супсидијарно се применува Законот за работните односи. Таков закон е Законот за платите на судиите, каде согласно член 1 од овој закон, со истиот се уредува системот на плати, надоместоци на плата, други надоместоци и примања на судиите. Неспорно, правото на плата е едно од основните права од работен однос, но тоа не значи дека вршењето на судиската функција е истовремено и работен однос, туку дека е основ за користење на одредени права коишто изречно ќе ги предвиди законот.

На крајот, во овој дел од моето издвоено мислење, морам да направам осврт на еден аспект во делот на ставот на мнозинството по однос на ставот 3 од членот 152 од Законот за работните односи. Под претпоставка дека е основан овој став за примена на оваа одредба за мирување на работниот однос на подносителката на барањето, бидејќи *lex specialis* (Законот за судовите)

не го предвидувал тоа, сепак мнозинството, нужно требало да елаборира дали се исполнети условите од оваа одредба, имајќи ги предвид конкретните околности од фактичката состојба во овој предмет.

За што всушност станува збор? Имено, ако веќе е заземен став дека треба да се примени горната одредба, потребно е прецизно да се утврди и образложи дали се исполнети условите за таква примена во конкретниот предмет, што овде не е случај.

Прво, согласно ставот 3 од членот 152 од Законот за работните односи, истиот се применува ако работникот чиј брачен другар е упатен на работа во странство во случаите од ставот 1 на овој член. Притоа, на негово барање му мирува работниот однос и има право во рок од 15 дена од денот на престанувањето на работата на неговиот брачен другар во странство да се врати на работа кај работодавачот за вршење работи кои одговараат на неговиот степен на стручна подготовка.

Второ, случаите предвидени со ставот 1 од истиот член се кога работникот е упатен на работа во странство: (1) во рамките на меѓународно-техничка соработка, просветно-културна и научна соработка; (2) во дипломатски и конзуларни претставништва; или (3) на стручно усовршување или образование со согласност и за потребите на работодавачот.

Меѓутоа, во образложението на Одлуката, никаде не е елаборирано согласно кој од законските основи од ставот 1 од членот 152 од Законот за работните односи (а во врска со ставот 3 од истиот член), брачниот другар на подносителката на барањето бил упатен на работа во странство. Се користат општи и непрецизни формулации како на пример: „упатен на должност во странство“ (точка 8 од Одлуката); „упатен на должност во Стразбур“ (точка 9 од Одлуката); „бил упатен на должност во странство“ (точка 9 од Одлуката); „брачен другар упатен на работа во странство“ (точка 9 од Одлуката); „за времетраење на должноста на нејзиниот брачен другар во странство“ (точка 9 од Одлуката); или „во државата каде што е упатен брачниот другар на работникот, за што законодавецот и го уредил овој законски член“ (точка 9 од Одлуката).

Правилниот пристап во согласност со законската одредба при нејзината примена би бил кога точно, прецизно и во целост ќе се констатира на пример, дека „брачниот другар на подноси-

телката бил упатен на работа во странство во дипломатско претставништво“, или пак дека „брачниот другар на подносителката бил упатен на работа во странство во научна соработка“ итн.

Но, тоа не е можно бидејќи фактот што брачниот другар на подносителката на барањето бил избран за судија во Европскиот суд, не може да се подведе под ниту еден од предвидените законски услови врз основа на кои брачниот другар може да бара мирување на работниот однос. Така, тоа не ниту работа во странство во рамките на меѓународно-техничка соработка, просветно-културна и научна соработка; ниту е работа во дипломатски и конзуларни претставништва; а најмалку пак е стручно усовршување или образование со согласност и за потребите на работодавачот.

Забележливо е дека во образложението настојчиво се користи изразот „упатен“ заедно со разни варијации како што беа наведени претходно. Но, тоа повторно не е придружено со соодветно образложение од кого е упатен брачниот другар во странство. Тоа не е ниту можно, бидејќи изборот на судии во Европскиот суд за човекови права го врши Советот на Европа, во рамките на постапка каде кандидатите поднесуваат лична (!) кандидатура и не се „упатуваат“ од никого.

### III

Бидејќи е очигледно е дека нема правен основ за мирување на судиската функција на подносителката надвор од Законот за судовите, кој не е *lex specialis*, туку е единствен закон кој го уредува ова прашање, ниту пак и под претпоставка да постои можност за примена на мирување на работниот однос, во случајот не може да се примени истиот, во овој дел од моето издвоено мислење ќе се задржам на некои други аспекти по однос на суштината на барањето за заштита на слободите и правата и самата одлука во овој предмет.

Не навлегувајќи во правниот дел на кој се осврнав претходно, може да се заклучи дека основен мотив или причина поради која подносителката на барањето за заштита на слободите и правата водела постапка пред органите чии акти се поништуваат со оваа одлука е преку „времено мирување на работниот однос да остварува заеднички семеен живот со брачниот другар во странство, односно за времетраењето на должноста на брач-

ниот другар во странство“ (точка 5 од Одлуката во која е изложена содржината на барањето).

Истото е констатирано во самата одлука од страна на мнозинството, каде се наведува: „Во конкретниот случај, очекувањата на подносителката, дека по нејзино барање, ќе може да отсуствува од работа, без да и престане работниот однос, туку со мирување на истиот, а заради заедничко живеење со брачниот другар, упатен на должност во Стразбур, каде што живее и нивниот единствен син, не се оствариле“ (точка 9 од Одлуката). Потоа, подолу во Одлуката се наведува: „Во конкретниот случај, Уставниот суд констатира попречување во правото на подносителката да се почитува нејзиниот приватен и семеен живот. Ова од причини што според Судот, одбивањето на барањето на подносителката за мирување на судиската функција за времетраење на должноста на нејзиниот брачен другар во странство, претставува мешање во нејзиното право да се почитува нејзиниот „приватен и семеен живот“ (исто, точка 9 од Одлуката).

Имајќи го предвид ова, морам да укажам дека според мене, неостварувањето на очекувањата на подносителката преку одбивањето на нејзините барања од надлежните органи, не може да се смета за повреда на нејзино право како што е утврдено со оваа одлука на Судот. Впрочем, надлежните органи имаат и право да одбијат нечие барање за што треба да дадат соодветно образложение. Во случајот, јасно е дека со закон се предвидени условите за мирување на судиската функција и од страна на органите кои одлучувале е правилно применета соодветната одредба.

Она што е заеднички за сите основи по кои може да мирува судиската функција е дека се од објективна природа. Имено, ниту еден од нив не е врзан директно со желбата или волјата на вршителот на функцијата привремено да не ја врши истата заради негови лични потреби. Тоа е разбирливо бидејќи доверувањето некому да врши јавна функција значи дека од него се очекува да ја врши континуирано и постојано, а се заради остварување на јавниот интерес поради кој е воспоставена функцијата.

Претседател на Уставниот суд,  
Сали Мурати

\*

\*

\*

Врз основа на одредбите на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020), а во врска со Одлуката на Уставниот суд У.бр.230/2020 од 12 ноември 2020 година со која се уважи барањето на лицето Емилија Илиевска од Скопје, судија на Врховниот суд на Република Северна Македонија за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на забраната на дискриминација на граѓанинот по основ на социјална припадност, судијата д-р Осман Кадриу гласајќи против цитираната одлука, го издвојува и писмено го образложува своето:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд на Република Северна Македонија, постапувајќи по барањето на лицето Емилија Илиевска, судија на Врховниот суд на Република Северна Македонија, за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот од член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓанинот по основ на социјална припадност, го уважи барањето.

Уставниот суд со цитираната одлука, утврди дека на лицето Емилија Илиевска, со Решение бр.02-200/2 од 19.07.2018 година на Судскиот совет на Република Северна Македонија, Решение УСПИ.бр.10/2019 од 16.10.2019 година на Управниот суд на Република Северна Македонија и Решение УСПИЖ.бр.17/2019 од 06.05.2020 година на Врховниот суд на Република Северна Македонија и е повредено правото на заеднички семеен живот како составен дел на правото на почитување на приватниот и семејниот живот гарантирано со член 40 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 8 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Со утврдувањето на ваквата повреда Судот се определи да ги поништи горенаведените решенија, донесени од Судскиот совет, Управниот суд и Врховниот суд, под горечитираните броеви и датуми.

Со ваквата одлука изјавив несогласност и гласав против истата и најавив издвоено мислење што сега и го образложувам во писмена форма.



Уставниот суд во утврдувањето на фактичката состојба констатира дека со донесените решенија, погоре цитирани, е повредено правото на барателката и истите решенија се во спротивност со одредбите од член 40 став 1 од Уставот, како и со одредбата на член 8 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права. Од содржината на наведената одредба од Уставот произлегува, покрај другото, дека Републиката обезбедува посебна грижа и заштита на семејството, а од содржината на член 8 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права, произлегува дека секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката.

Цитираната позитивна регулатива, од нашето позитивно право, како и од меѓународното право, воопшто не кореспондира со утврдената фактичка состојба. Во утврдувањето на фактичката состојба, Уставниот суд правилно ги извел како докази сите материјални докази коишто беа приложени кон барањето на барателката, од материјалните докази решенијата донесени од Судскиот совет, Управниот суд и Врховниот суд. Меѓутоа, од изведените материјални докази воопшто не станува збор дека на барателката и е повредено правото на заеднички семеен живот, како составен дел на правото на почитувањето на приватниот и семеен живот.

Од материјалните докази произлегува фактичка состојба како што следува. Имено, барателката, судијата Емилија Илиевска се обратила до Судскиот совет со барање со кое бара да се донесе одлука за мирување на судиската функција поради тоа што нејзиниот брачен другар Јован Илиевски е избран за судија на Евриопскиот суд за заштита на човековите права во Стразбур. Барањето го заснова на одредбите на членот 59 од Законот за судовите и член 152 став 3 од Законот за работните односи. Судскиот совет на Република Северна Македонија решавајќи го нејзиното барање донел Решение 02-200/2 од 19.07.2018 година, со кое го одбива нејзиното барање. По нејзиното барање за заштита поради незаконитите дејствија, барателката бара правна заштита пред Управниот суд. Управниот суд со Решение УСПИ.бр. 10/2019 од 16.10.2019 година го одбива предлогот. Против ваквото решение, барателката поднесува жалба до Врховниот суд, кој со Решение УСПИЖ.бр.17/2019 од 06.05.2020 година, ја одбива жалбата како неоснована и го потврдува Решението на Управниот суд.

Заслужува внимание да се нагласи дека стојалиштето на погоре цитираните органи е мошне јасно и на закон засновано. Се подвлекува дека барателката е судија на Врховен суд, а бара да и мирува судиската функција додека трае мандатот на нејзиниот брачен другар, судија во Европскиот суд за заштита на човековите права во Стразбур, чиј мандат е 9 години. Меѓутоа, кога станува збор за мирување на судиската функција, Законот за судовите од 2006 година, го уредува прашањето за мирување на судиската функција само за лицата кои непосредно ја вршат функцијата – судија на Европски суд. Законот за судовите не го уредува и правото на брачниот другар да мирува, исто така, судиската функција.

Врз основа на вака утврдената фактичка состојба, Уставниот суд ја донесе наведената одлука, со мнозинство гласови, за која сметам дека е неоснована. Имено, имам сериозни забелешки поради кои го издвојувам своето мислење. Моите забелешки се сведуваат на две и тоа: прво, по основ на правниот основ на правото за кое се тврди дека се повредува со дејствија и одлуки на судовите. Имено, се тврди дека е повредено правото на заеднички и семеен живот како составен дел на почитувањето на правото, на семејниот живот. Втората забелешка се однесува на определбата на Судот, а имено, неговата одлука да биде касаторна, во смисла на касација, кој правен израз потекнува од латинскиот израз *cassere* и францускиот израз *cassire*, што значат, кога станува збор за судски одлуки, да се поништува, укинува односно да се прогласи конкретна судска одлука за неважечка.

За да се тврди и утврдува дека е повредено правото на барателката, а кое право се однесува на правото на семеен живот, тоа треба да произлегува од фактичката состојба, којашто произлегува и се утврдува од конкретните дејствија и акти донесени во конкретниот случај од Судскиот совет, Управниот суд и Врховниот суд, сите под горечитирани броеви и датуми на нивно донесување. Од фактичката состојба апосолутно не може да стане збор за повреда на правото на семеен живот по основ на дискриминација поради социјалната положба на барателката. Одредбите од член 41 став 1 од Уставот, како и одредбата од член 8 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права, несоодветно односно погрешно се применуваат на вистинската фактичка состојба. Со други зборови и во друга конотација, тоа значи дека фактичката состојба не кореспондира со цитираните одредби.

Во фактичката состојба, требаше да се утврди, точно и прецизно да се наведе, правиот правен основ на барањето на барателката поднесено до Судскиот совет и до наведените судови. Барањето се однесуваше да и се овозможи на барателката, како судија на Врховен суд и како брачна другарка на нејзиниот брачен другар, овој избран за судија на Европскиот суд за заштита на човековите права, да и мирува судиската функција. Мирувањето на судиската функција практично значи да и се овозможи да не работи како судија на Врховен суд за целиот мандат на нејзиниот брачен другар, судија во Европскиот суд за човекови права. Стојалиштето на редовното судство и Судскиот совет се основани. Се подвлече и во ова издвоено мислење, дека мирувањето на судиската функција се однесува само на лицето кое се именува на една од функциите коишто Законот за судовите таксативно ги уредува и гарантира. Тие се: изборот, односно именување на судија на меѓународен суд, судија на Уставен суд, член на Судскиот совет и директор на Академија за обука на судии и јавни обвинители. Законот за судовите не го уредува и мирувањето на судиската функција на брачниот другар, чиј брачен другар е именуван за судија на Европскиот суд. Со неуредувањето на ваквото право, што претставува привилегија, значи дека Законот за судовите, ваквото право и не го признава. Од тие причини, во конкретниот случај не може да се примени никаква аналогија кога станува збор за мирување на судиската функција на брачниот другар, чиј брачен другар, како што е во конкретниот случај, врши функција судија на Европскиот суд за човекови права.

Со донесената одлука на Уставниот суд, донесена со мнозинство гласови, се креира нова правна норма. Со други зборови, се воведува нова институција во судската власт – „мирување на судиската функција на брачен другар“. Уставниот суд, во согласност со Уставот, има надлежност на „негативен законодавец“, што значи може да укинува или поништува конкретен правен акт во случаите кога ќе утврди дека истиот е во спротивност со Уставот или со закон.

Втората забелешка, според моето мислење, е исто така важна. Уставниот суд се определува со одлука да ги поништи, и тоа Решението на Судскиот совет, Решението на Управниот суд како и Решението на Врховниот суд, погоре цитирани. Ако се прифати ваквото стојалиште може основано да се заклучи дека Уставниот суд во Република Северна Македонија се востановува

како суд од четврт степен. Таква надлежност според Уставот, Уставниот суд нема.

Законот за судовите од 2006 година, има во оваа смисла јасни одредби. Според одредбите на член 13 став 3 од Законот за судовите се подвлекува дека одлуката на судот, може да се измени, менува и преправи само од страна на надлежен суд, под услови и во постапка предвидени со закон.

Во услови кога со одлука на суд, ќе се утврди дека е повредено конкретно право или слобода, за кои се дава уставно-судска заштита, а такви случаи имало и ќе има, Уставниот суд треба со декларативна одлука таквата повреда да ја утврди. Со тоа, надлежноста на Уставниот суд се реализира, се остварува. Натамошната постапка за судбината на одлуката на редовното судство паѓа во надлежност на редовното судство. Редовниот суд постапувајќи по констатациите на Уставниот суд, ќе биде должен по истите да постапува и да ги отстрани последиците од таквата одлука. Да се поништи или укине одлука на редовен суд, а од страна на Уставниот суд, таква одредба не содржи ниту Уставот, ниту пак Деловникот на Уставниот суд.

Поради гореизнесеното, со посебен осврт на двете крупни погоре елаборирани забелешки, следуваше да гласам против Одлуката на Уставниот суд, да го издвојам своето мислење и како издвоено го елаборирам и во писмена форма.

Судија на Уставниот суд,  
д-р Осман Кадриу  
**(У.бр.230/2020 од 12.11.2020)**

# ИНДЕКС

<b>А</b>	
<b>Автономија на универзитет</b>	18
<b>Авторски права</b>	23
<b>Агенции</b>	
- Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	20, 23
- Агенција за вработување	17
- Агенција за катастар на недвижности	5
- Агенција на РМ за управување со средства	61
- Агенција за национална безбедност	35
<b>Адвокати/Адвокатска комора</b>	6, 67
<b>Административни службеници</b>	9, 69
<b>Академија за судии и јавни обвинители</b>	41, 76
<b>Акредитација</b>	18
<b>Акти коишто не се повеќе во правниот поредок</b>	8, 20, 23, 27, 28 54, 58, 59, 60
<b>Амнестија</b>	31
<b>Армија на Република Северна Македонија</b>	8, 24, 51
<b>Аудиовизуелни медиумски услуги</b>	16, 20, 23
<b>Б</b>	
<b>Банки</b>	52
<b>Барања за заштита на слободи и права</b>	
- дискриминација по основ на национална припадност	65, 66, 69, 77
- дискриминација по основ на пол	74, 76
- дискриминација по основ на политичка припадност	73
- дискриминација по основ на социјална припадност	63, 70, 72, 74, 76, 77
- слобода на мисла и јавно изразување на мислата	67, 68, 74, 75, 76
- политичко здружување и дејствување	62
- право на мирно собирање и изразување јавен протест	75
- право на заеднички семеен живот	77
- права на странци (член 29 од Уставот)	64
<b>Барање</b>	
- за извршување	4
- за денационализација	58
- за мирување на работен однос	77
- одобрение за патување во станство	10
- за упис/прием на адвокати	6
<b>Брак и семејство</b>	22, 77
<b>Бригада</b>	7
<b>Бришење на осуди од казнена евиденција</b>	30
<b>Буџет на Република Северна Македонија</b>	47, 56

<b>В</b>	
Vacatio legis	2
Вето на претседателот на Републиката	2
Веродостојна исправа	32, 34
Видео надзор	42
Висина на камата	15
Висина на паричен надомест	17
Високообразовни установи	18
Вонредна состојба	11, 12, 13, 14, 16 17, 18, 19, 20, 27 28, 45, 47, 48, 50 51, 52, 56, 60
Вонредни и ополномоштени амбасадори и генерални конзули	11
Воспитно-образовна работа	38
Вработување	38
- распределба на планирани нови вработувања	36
<b>Г</b>	
Генарален урбанистички план	
- неусогласености на ДУП со ГУП	25
Генерациска солидарност	39
Глоба	23
Годишен одмор	13, 48, 49
Градежно земјиште	19
Граѓани со низок доход	52
<b>Д</b>	
Даночни обврзници/даночна постапка	15, 60
Делегирање вршење на работи од јавен интерес	55
Деловник за работа на научно-наставен совет	53
Денационализација	58
Детални урбанистички планови	
- постапка за донесување на ДУП	5
- необјавување на одлука за спроведување на стратегиска оцена	5
- начин на применување на ДУП	25
Дискриминација	
- по општествен/социјален статус	11, 12
- по основ на возраст	39
Доверители / Должници	1, 4, 15, 32, 34
Договорни односи	
- Договор за вработување	48
- Договор на дело	17
- Договор за краткотраен закуп	19

- Договор за издавање домашна платежна картичка	52
- договор за снабдување со топлинска енергија	26
<b>Дозвола</b>	
- за обезбедување телевизиско или радиоемитирање	23
<b>Доказ</b>	
- за објект за технички преглед на возила	3
- за невработеност/престанок на работен однос	6
<b>Должности во трупa</b>	8
<b>Домашна платежна картичка</b>	52
<b>Државјанство</b>	35
<b>Е</b>	
<b>Европска конвенција за заштита на човековите права – утврдена повреда</b>	
- право на почитување на приватниот и семејниот живот	8
- забрана на дискриминација (член 14)	12, 77
- укинување во случај на вонредна состојба (член 15)	13, 19, 20
<b>Единици на локална самоуправа (Совет на Општина)</b>	25, 36, 37, 43, 55
<b>Експроријација</b>	40
<b>Електронски комуникации</b>	20
<b>Ж</b>	
<b>Жалба</b>	
- правна заштита на лица на кои се однесува амнестија	31
<b>З</b>	
<b>Забрана</b>	
- за одржување на јавни собири	50
- за правно лице да доставува доказ	3
- забрана и посебен режим на движење	27
<b>Задачи на припадниците на АРМ</b>	51
<b>Задолжителен пензиски фонд</b>	39
<b>Закони</b>	
- Изборен законик	37, 54
- Закон за Агенција за национална безбедност	35
- Закон за Агенција на Република Македонија за управување со средства	64
- Закон за Академија на судии и јавни обвинители	41
- Закон за адвокатурата	6
- Закон за административните службеници	9, 11
- Закон за амнестија	31
- Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	16, 20, 23
- Закон за буџетите	47, 56
- Закон за високото образование	16, 18
- Закон за внатрешни работи	10

- Законот за вработените во јавниот сектор	9, 11, 12, 36, 48
- Закон за возила	3, 42
- Закон за градење	21
- Закон за градежно земјиште	19
- Закон за Градот Скопје	25
- Закон за даночна постапка	15, 60
- Закон за денационализација	58
- Закон за експропријација	40
- Закон за електронски комуникации	16
- Закон за животна средина	5
- Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување	39
- Закон за заштита на личните податоци	42
- Закон за здравствено осигурување	7
- Закон за извршување	1, 4, 32
- Закон за јавно обвинителство	59
- Закон за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконско следење на комуникациите	59
- Закон за јавни претпријатија	9
- Закон за јавните собири	50
- Закон за локална самоуправа	25, 33, 37, 43, 54
- Закон за надворешни работи	11
- Закон за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта	38
- Закон за нотаријатот	32, 34
- Закон за облигациони односи	17
- Закон за одбрана	51
- Закон за парнична постапка	22, 32
- Закон за пензиско и инвалидско осигурување	8, 39
- Закон за плати и други надоместоци на избрани и именувани лица	11, 16
- Закон за платите на јавните обвинители	11
- Закон за платите на судиите	11
- Закон за полиција	10, 33
- Закон за помилување	29
- Закон за правата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанување на функцијата	57
- Закон за просторно и урбанистичко планирање	5, 25
- Закон за работни односи	48, 49, 77
- Закон за семејство	22
- Закон за служба во Армијата на Република Северна Македонија	24, 71
- Закон за спречување и заштита од дискриминација	2



- Закон за судовите	14, 32
- Закон за Судскиот совет	14
- Закон за употреба на македонскиот јазик	43
- Закон за урбанистичко планирање	25
- Кривичен законик	30
<b>Законска казнена камата</b>	1
<b>Законска рехабилитација</b>	
<b>Закуп на градежно земјиште</b>	19
<b>Запирање на постапка пред Уставен суд</b>	20, 26, 27, 28, 29
<b>Заштита на лични податоци</b>	42
<b>Заштита на јавен интерес</b>	17
<b>Зимско одржување на улици и патишта</b>	55
<b>И</b>	
<b>Избори</b>	
- избирачко право	37
<b>Избор на:</b>	
- на раководни органи	18
- на командир на полициска станица	33
- на органи и тела на кои им истекува мандатот за време на вонредна состојба	18
- на судии и јавни обвинители	41
<b>Избрани и именувани лица во јавен сектор</b>	11
<b>Извршување/Извршители</b>	1, 4
- извршна исправа	32
<b>Издвоено мислење</b>	2, 10, 11, 12, 28 33, 34, 38, 41, 47 50, 51, 52, 56, 57 60, 61, 66, 67, 77
<b>Изјава под морална, материјална и кривична одговорност</b>	23
<b>Именик на адвокатите</b>	6
<b>Имотно-правни односи</b>	19, 32, 40, 58
<b>Инвеститори</b>	21
<b>Испит</b>	
- приемен испит за влез како слушатели на почетна обука	41
<b>Ј</b>	
<b>Јавни давачки и даноци</b>	34
<b>Јавна дејност/Јавни институции</b>	36
<b>Јавен интерес</b>	17, 19, 40, 42
<b>Јавна книга за запишување на правата на недвижностите</b>	58
<b>Јавно обвинителство</b>	13, 14
- јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите (CJO)	13, 59

<b>Јавен оглас</b>	38, 69
<b>Јавна презентација и јавна анкета</b>	5
<b>Јавни претпријатија</b>	9, 55
<b>Јавен сектор</b>	11, 12, 35, 49
<b>Јавен собир</b>	50, 76
<b>Јавни функции</b>	16, 41
<b>К</b>	
<b>Казнена евиденција</b>	30
<b>Кандидати</b>	
- за член на совет и градоначалник	37
- за наставници	38
- за судија или јавен обвинител	41
<b>Колективни договори</b>	
- Колективен договор за работниците во Јавното претпријатие за стопанисување со шуми „Македонски шуми“	9
- Колективен договор на МВР	10
<b>Командир на полициска станица</b>	33
<b>Комунални услуги/дејности</b>	34, 55
<b>Конечна спогодба за решавање на разликите опишани во резолуции 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите Нации, за престанување на важноста на Привремена спогодба од 1995 год. и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните и ратификација на Протоколот за пристапување во НАТО</b>	46
<b>Кривично гонење</b>	31
<b>Критеруми</b>	
- за оценување на воен персонал	24
- „возраст на осигуреник“/ „прво вработување“	39
- за членство во задолжителен пензиски фонд	39
- за просторни услови	42
<b>Л</b>	
<b>Лекарски комисии</b>	7
<b>Листа на должници на доспеани и неплатени долгови</b>	15
<b>Лични податоци</b>	42
<b>Личен доход на функционери и раководни работници</b>	16
<b>Локални избори</b>	54
<b>М</b>	
<b>Мандат</b>	
- истекување/продолжување	14, 18, 54
<b>Меѓународен пакт за граѓански и политички права</b>	50
<b>Меѓусебна согласност на закони</b>	33
<b>Минимална плата</b>	11, 16
<b>Министерство за одбрана</b>	8

<b>Мирување на започнати постапки за избор</b>	18
<b>Мирување на постапката</b>	22
<b>Н</b>	
<b>Награди</b>	
- награда и надоместок на извршителите	4
<b>Надлежности</b>	
- на лекарски комисии	7
<b>Надоместок</b>	
- за ангажирана топлинска моќ	26
- за експроприрана недвижност	40
- на плата	11, 12, 16, 48
- за патни и материјални трошоци	16
- на трошоци (адвокати, извршители, нотари)	4
- на штета	21
<b>Наставници</b>	38
<b>Национална безбедност</b>	35
<b>Научно-наставен совет</b>	53
<b>Начело на пропорционалност</b>	17
<b>Ненадлежност</b>	33, 53, 54, 55, 64 72, 76
<b>Ништовност на склучени правни дела</b>	58
<b>Нотаријат</b>	
- нотарски исправи	32
- нотарски платен налог	32, 34
<b>О</b>	
<b>Обврска на доверител за плаќање награда</b>	4
<b>Овластување за технички преглед на возила</b>	3
<b>Овластувања на припадниците на АРМ</b>	51
<b>Ограничување</b>	
- на слобода на движење	10
- на правата на ангажираните лица со договор на дело	17
- на право на заработувачка	11
- на исплата на додатоци и надоместоци на плата	12
- на правото на исплата на паричните паушали и надоместоци	16
- на права од работен однос	48
- на слободите и правата	11, 12, 16
<b>Одлука за пристапување кон измена на Уставот</b>	46
<b>Одлуки</b>	
- Одлука за делегирање вршење работи од јавен интерес	55
- Одлука за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија	27
- Одлука за избор на заменик народен правобранител	72

- Одлука за начинот на применување на детални урбанистички планови	25
- Одлука за распуштање на Собранието	44
- Одлука за спроведување на Амандманите XXXIII – XXXVI од Уставот на Република Северна Македонија	46
- Одлука за утврдување на должности во трупна заклучно со бригада и соодветна единица и одредени должности во команда на корпус и во воени установи во кои службата се врши под трупни услови	8
- Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба	45
<b>Одобрение за градба</b>	21
<b>Оператори на јавни електронски комуникациски мрежи</b>	20, 23
<b>Ослободување од казна/ кривично гонење</b>	31
<b>Осигурени лица</b>	
- од одбрана	8
- пензиски осигуреник	39
<b>Отсуство од работа</b>	53
<b>Оценка на учинок</b>	9
<b>Оценување на воен и цивилен персонал</b>	24
<b>II</b>	
<b>Пазарна вредност на недвижност</b>	40
<b>Патување во странство</b>	10
<b>Пензија</b>	
- пензиски фонд	39
<b>Пензиско осигурување</b>	39
<b>Писмо на националностите во единиците на локалната самоуправа</b>	43
<b>Плата</b>	9, 11, 12, 48
<b>Платен одмор</b>	48
<b>Политички партии</b>	62
<b>Полициски службеници/ полициски сили</b>	10, 51
<b>Помилување</b>	29
<b>Попис</b>	36
<b>Потврда за правосилност и извршност</b>	32
<b>Почетна обука на слушатели</b>	41
<b>Права</b>	
- право на вршење адвокатска дејност	6
- право на годишен одмор	13
- право на локална самоуправа	33
- на мирно собирање и изразување на јавен протест	50, 76
- право на надоместок на плата	11, 16
- право на паричен надоместок	17
- права на претседателот на Републиката	57
- право на приговор против решение за нотарски платен налог	32

- право на работа	35
- право од работен однос	10, 12
- права на семејството на претседателот на Републиката	57
- право на слободен избор на вработување	6
- право на слободно движење	10
- право на сопственост	3, 25, 40
- право на судска заштита	21
<b>Правила за снабдување со топлинска енергија</b>	26, 70
<b>Правилници</b>	
- Правилник за начинот на службено оценување на активниот воен персонал, активниот резервен персонал и за офицерите, односно подофицерите и војниците во резервниот состав на Армијата на Република Македонија, начинот на водење на евиденција потребна за службено оценување и видовите на обрасците на оценувачкиот лист	24
- Правилник за составот, надлежноста и начинот на работа на лекарските комисии на Фондот за здравствено осигурување	7
- Правилникот за технички преглед на возила	42
<b>Пратеници во Собранието на РСМ</b>	44
<b>Прекршочна одговорност</b>	23
<b>Престанок</b>	
- на членство	39
- на мандат на член на Совет	54
- на мандат на претседателот на Републиката	57
<b>Претседател на Републиката</b>	2, 29, 45, 57
<b>Приговор</b>	
- против решението за нотарски платен налог	32, 34
<b>Пријава до Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги</b>	20, 23
<b>Присилна наплата</b>	15, 60
<b>Програмски сервиси на радиодифузери</b>	20, 23
<b>Програмски надзор (мониторинг)</b>	23
<b>Просторно и урбанистичко планирање</b>	5, 25
<b>Процена на пазарна вредност</b>	40
<b>Процесни пречки за одлучување</b>	58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 77
<b>Р</b>	
<b>Работни односи</b>	10, 13, 35, 38, 48
- мирување на работен однос	77
<b>Работник/Работодавач</b>	13
<b>Радиодифузери</b>	20, 23
<b>Ранг-листи на слушатели на почетна обука</b>	41, 76

<b>Распуштање на Собранието</b>	44
<b>Реемитување на програмски сервиси</b>	20, 23
<b>Регистарски таблици</b>	42
<b>Res judicata (пресудена работа)</b>	31, 56, 57, 58
<b>Рехабилитација (законска/судска)</b>	30
<b>Решение</b>	
- за нотарски платен налог	32, 34
- за експропријација	40
- за градење	21
<b>Рок</b>	
- во судска постапка	14
- за важење на акредитација	18
<b>Рочиште за главна расправа</b>	22
<b>С</b>	
<b>Семејни односи/Семејство</b>	22
<b>Слобода на пазарот и претприемништвото</b>	13
<b>Служба за воено здравство</b>	7
<b>Службен јазик</b>	43
<b>Собрание на Република Северна Македонија</b>	2, 44, 45, 46, 72
<b>Соодветна и правична застапеност на граѓаните</b>	36
<b>Статус на овластени службени лица</b>	10
<b>Статус на неосудуваност</b>	30
<b>Статус на кандидат за судија или јавен обвинител</b>	41
<b>Статут</b>	
- на Адвокатска комора	6
- на Општина Струга	43
<b>Стратегиска оцена за влијание на животната средина</b>	5
<b>Стручна подготовка</b>	38
<b>Судови</b>	14
- судии – поротници	14
- судски постапки	14, 22
- судски платен налог	32
- судска такса	34
<b>Суспензија на детални урбанистички планови</b>	25
<b>Т</b>	
<b>Тарифа</b>	
- Тарифа за награда и надоместок на другите трошоци за работата на извршителите	4
<b>Темпорален карактер (исцрпени акти во примената)</b>	29, 61
<b>Технички преглед на возила</b>	3, 42
<b>Топлинска енергија</b>	26
<b>Трошоци</b>	
- за обука	41

- на постапка	1, 34
- на избраните и именуваните лица	16
<b>Трупни услови</b>	8
<b>Тужбено барање</b>	21
<b>Тужба за развод на брак</b>	22
<b>У</b>	
<b>Указ за прогласување на законите</b>	2
<b>Укинување на извршна исправа</b>	4
<b>Упатство за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници</b>	10
<b>Управа за јавни приходи</b>	15, 60
<b>Управен спор</b>	21
<b>Урбанистичко планска документација</b>	19, 25
<b>Уредба со законска сила донесена од Владата на РСМ за време на вонредна состојба</b>	
- за определување на висината на платите на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор	11
- ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор	12
- за јавнообвинителски службеници, истражителите и другите вработени во Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите и за финансирање на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржина на неовластено следење на комуникациите	13
- за ограничување на правото на исплата на паричните паушали и паричните надоместоци на претседателите и членовите на одборите на директори, претседателите и членовите на управни и надзорни одбори, претседатели и членови на комисији, работни групи и советодавни и експертски тела формирани од државната и локалната власт и претседатели и членовите на советите на единиците на локалната самоуправа	16
- за исплата на паричен надомест за лица ангажирани со договор на дело во органите на државната власт, регулаторните тела, агенции, државни комисији, правните лица во целосна сопственост на државата, единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје и правните лица основани од единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје	17
- за финансиска поддршка на граѓаните и вработените лица со низок доход, млади лица и здравствени работници преку издавање на домашна платежна картичка наменета за купување на македонски производи и услуги	52
- за примена на Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	20, 28

- за примена на Законот за буџетите	47, 56
- за примена на Законот за високото образование	18
- за примена на Законот за вработените во јавниот сектор	48
- за примена на Законот за градежно земјиште	19
- за примена на Законот за даночната постапка	15, 60
- за примена на Законот за работните односи	48
<b>Услови</b>	
- за бришење на осуди	30
- за вршење на работа како наставник	38
- за избор на командир на полициска станица	33
- за избор на кандидати за член на совет и градоначалник	37
- за именување и разрешување на директор	35
- за слушатели на почетна обука	41
- за добивање овластување за техники преглед на возила	3
- за ослободување од обврска за плаќање надоместок	26
- за упис во именикот на адвокатите	6
<b>Уставна измена</b>	46
<b>Уставни принципи (утврдена повреда)</b>	
<b>- Темелни вредности и други уставни принципи</b>	
- основни слободи и права на човекот и граѓанинот (член 8 став 1 алинеја 1)	10, 11, 12, 16, 20, 77
- владеење на правото (член 8 став 1 алинеја 3)	1, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 77
- поделба на државната власт на законодавна, извршна и судска (член 8 став 1 алинеја 4)	11, 12, 14, 15, 16, 17, 20
- уредување и хуманизација на просторот и заштита и унапредување на животната средина и на природата (член 8 став 1 алинеја 10)	5
- почитување на општо прифатените норми на меѓународното право (член 8 став 1 алинеја 11)	13, 15, 17, 20, 77
- еднаквост на граѓаните (член 9)	11, 12, 16, 17, 77
- право на слободно движење (член 27)	10
- право на сопственост и право на наследување (член 30)	3
- право на работа, право на соодветна заработувачка (член 32)	6, 11, 12
- Право на социјална сигурност и социјално осигурување (член 34)	7
- право на здравствена заштита (член 39)	7, 13
- посебна грижа и заштита на семејството (член 40 став 1)	77
- уставност и законитост (член 51)	4, 7, 10, 11, 15, 16, 17, 20
- ограничување на слободите и правата (член 54)	11, 12, 16, 17
- ограничување на слободата на пазарот и претприемништвото (член 55 став 2)	13
- Надлежности на Собранието на РСМ (член 68)	20



- Потпишување на указ за прогласување на законите (член 75 став 3)	2
- Уредување на организација и работата на органе на државната управа (член 95 став 3)	7
- Самостојност во работата на органите на државната управа (член 96)	7
Амандман X – Одлучување на Собранието (член 69)	2
Амандман XXV – Судска власт (член 98)	14
Амандман XXIV- Судски совет (член 105)	14
- Конечност и извршност на одлуките на Уставниот суд (член 112 став 3)	6
- Ратификувани меѓународни договори, дел од внатрешниот правен поредок (член 118)	11, 13
- Вонредна состојба – постоење (член 125)	15, 17, 20
- Овластување на Владата да донесува уредби со законска сила за време на воена или вонредна состојба (член 126)	11, 14, 15, 16, 20
- Продолжување на мандатот на претседателот на Републиката, Владата, судиите на Уставниот суд и на членовите на Судскиот совет (член 128)	14
<b>Утврдување на основна плата и додатоци на плата</b>	7
<b>Ф</b>	
<b>Финансиска поддршка за време на вонредна состојба</b>	52
<b>Фискална стратегија</b>	47, 56
<b>Фонд за здравствено осигурување</b>	7
<b>Фонд за пензиско и инвалидско осигурување</b>	39
<b>Ч</b>	
<b>Членство</b>	
- член на задолжителен пензиски фонд	39