

ИСТРАЖУВАЧКИ АКТИВНОСТИ НА МАНУ
ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА ПАНДЕМИЈАТА НА КОВИД-19



MACEDONIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

**RESEARCH ACTIVITIES
OF THE MACEDONIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS
IN OVERCOMING THE COVID-19 PANDEMIC**

Skopje, 2021

МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ

**ИСТРАЖУВАЧКИ АКТИВНОСТИ НА МАНУ
ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА ПАНДЕМИЈАТА НА КОВИД-19**

Скопје, 2021

Владо КАМБОВСКИ*
Гордана ЛАЖЕТИЌ**
Ана ПАВЛОВСКА-ДАНЕВА***
Елена МУЈОСКА ТРПЕВСКА****
Константин БИТРАКОВ*****

ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА

1. ВОВЕД

Прв пат од постоењето на Република (Северна) Македонија¹, на 18 март 2020 година, со Одлука² на Претседателот на државата, беше утврдена вонредна состојба. Ваквата одлука беше донесена заради ефикасно надминување на последиците поврзани со појавата на корона-вирусот и пандемијата на ковид-19,³ односно за да се

* Македонска академија на науките и уметностите,
vladok@manu.edu.mk

** Правен факултет „Јустинијан Први“,
g.lazetic@pf.ukim.edu.mk

*** Правен факултет „Јустинијан Први“,
a.pavlovskadaneva@pf.ukim.edu.mk

**** Македонска академија на науките и уметностите,
emujoska@manu.edu.mk

***** Македонска академија на науките и уметностите,
bitrakovk@manu.edu.mk

¹ Во овој труд ќе бидат користени називите „Република Северна Македонија“ и „Република Македонија“, во зависност дали ќе се говори за периодот пред или по стапувањето во сила на Амандманот XXXIII на Уставот на Република Македонија.

² Објавен во „Службен весник“ бр. 6/2019.

³ Објавена во „Службен весник“ бр. 68/2020.

спроведат засилени мерки за заштита на здравјето на населението, но и да се спречат други општествено-економски последици. Целта на овој труд, во таа насока, е да се извлечат заклучоци по повод вонредната состојба во Република Северна Македонија,⁴ односно да се расветлат извесни (правни) дилеми кои се поврзани со нејзиното постоење. Тоа се постигнува преку минуциозна анализа на (уставноста и квалитетот на) уредбите со законска сила усвоени од страна на Владата, нејзините други одлуки и општи прописи, интервенциите во стопанството и ограничувањата на човековите права и слободи. Дополнително, во текстот нужно се посвети внимание и на прашањето дали Собранието, кое веќе е самораспуштено, може повторно да се свика во случај на вонредна состојба. Ваквото прашање се јави како резултат од фактичката состојба – вонредната состојба беше утврдена во периодот на распуштено Собрание (во пресрет на изборите за пратеници, првично закажани на 12 април 2020 година, а одложени врз основа на уредба со законска сила) и постоење на техничка влада (по таканаречениот „Пржински модел“, со единствена задача да организира избори), што природно доведе до додатни превирања и судири на ставовите во практиката.

Како појдовна основа во овој текст се земаат уставната рамка за прогласувањето вонредна состојба, меѓународните норми и стандарди. Покрај тоа, се зема предвид дека прогласувањето на вонредната состојба се совпадна со приемот на Република Северна Македонија во НАТО⁵ и со Одлуката на Европскиот совет за започнување преговори за членство во Европската Унија (ЕУ).⁶ Усогласеноста на постапувањето на Владата, Собранието, судството и на другите институции, во времето на вонредната состојба, со начелата на владеењето на правото и со другите начела што се поставени на врвот на листата со критериумите за пристапување кон ЕУ, е појдовна основа за толкување на Уставот и на уредбите со законска сила и за оценување на исправноста на мерките и уредбите и другите прописи на овие институции.

⁴ Светската здравствена организација го прогласи вирусот што предизвикува ковид-19 за пандеменски, на 11 март 2020 година. Повеќе информации на: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen> (последен пат пристапено на 5 јуни 2020 година).

⁵ Овој труд ги опфаќа аспектите поврзани со вонредната состојба заклучно со 30 мај 2020 година.

⁶ Види: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174589.htm (последен пат пристапено на 5 јуни 2020 година).

2. ВОНРЕДНА СОСТОЈБА: ЗНАЧЕЊЕ И НАЧЕЛА

Што претставува вонредната состојба, зависи од тоа за која држава се говори. Дополнително, предизвикот да се даде унифицирана дефиниција на вонредната состојба се јавува поради фактот што одделни држави користат различна терминологија со која алутираат на она што во оваа пригода го нарекуваме вонредна состојба (Zwitter 2013: 6). Сепак, ако се простудираат многубројни уставни, меѓународни правни акти и теоретски согледувања, може да се утврди дека вонредната состојба подразбира, во најмала рака, ситуација во која извршната власт добива проширени овластувања. Поинаку кажано, вонредната состојба го чини нужно реструктурирањето на државните функции (пред сè, префрлањето на законодавните овластувања во рацете на извршната власт). Целта на ваквите сериозни поместувања во рамките на институционалниот систем е да се обезбеди опстанок на државата и на нејзините граѓани во состојба на крупни и сериозни ризици. Тие ризици, пак, може да бидат од различна природа и мора да бидат конкретни, предизвикани од природни непогоди, епидемии, а во некои држави и од терористички акти, напади и слично.⁷

Практично кажано, вонредната состојба подразбира дека редовните демократски процеси ќе оневозможат соодветна заштита на државата и на граѓаните. Оттаму, на пример, законодавните овластувања се префрлаат, привремено, на носителите на извршната власт (кои, несомнено, се поефикасни).

Извесни автори вонредната состојба ја нарекуваат и исклучителна состојба (англ. State of exception). Идејата зад употребата на овој термин е да се истакне дека до ваков трансфер на овластувањата од законодавната на извршната власт е возможен (односно дозволен и потребен) само во исклучителни случаи (Schmitt 2005).

Освен што вонредната состојба подразбира проширени овластувања на извршната власт, таа се карактеризира и со ограничување на човековите слободи и права. Така, од граѓаните може да се побара тие да го променат својот секојдневен начин на живеење, дури и по цена извесни нивни права да бидат ограничени во даден временски период (DCAF 2005).

⁷ Види: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/republic-north-macedonia/> (последен пат пристапено на 5 јуни 2020 година).

Оттаму, како три карактеристики на вонредната состојба се јавуваат: (*) зголемувањето на овластувањата на извршната власт, односно преземањето во нејзини раце на законодавната моќ и (*) привременото ограничување на извесни човекови права, поради (*) опстанокот на државата и на нејзините граѓани, односно неутрализирање на ризикот произлезен од дадена природна катастрофа и од слична состојба. Но, тоа не е доволно за да се дефинира вонредната состојба како поим. Во ситуации кога овластувањата на извршната власт се прошируваат, а правата и слободите се подведуваат под рестрикции, нужно е да се постават извесни ограничувања. Во спротивно, постои ризик дека институциите на извршната власт ќе ја користат вонредната состојба не за заштита на населението и државата, туку за сопствени цели како што е неутрализирањето на политичките опоненти, поткопувањето на политичкиот плурализам и владеењето на правото и слично.

Така, неопходно се истакнува дека постоењето на вонредната состојба не значи дека сите човекови права и слободи може да се ограничат. Конвенцијата за заштита на човековите права и на основните слободи (Европската конвенција), на пример, предвидува дека не смее да има ограничување на правото на живот (член 2), на забраната за мачење, нечовечко и понижувачко постапување или казнување (член 3), на забраната за ропство (член 4) и начелото *nullum crimen nulla poena sine lege* (член 7). Секоја држава, дополнително, наведува и други права кои не се дерогабилни. Како што истакнува Парламентарното собрание на Советот на Европа, уште во 2018 година, во Резолуцијата 2209 (2018), „[ф]ундаменталните заштитни механизми на владеењето на правото, конкретно, на законитоста, ефективниот парламентарен надзор, независната судска контрола и ефективните домашни правни лекови мора да бидат одржувани и во текот на вонредната состојба“. Слично истакнува и Венециската комисија: „[д]ури и во случај на вонредна состојба (англ. *state of public emergency*) фундаменталниот принцип на владеењето на правото мора да превагнува“.⁸

Понатаму, во текот на вонредната состојба, како основно начело да се истакнува *пропорционалноста*, односно сразмерноста.

⁸ Пример: во австралискиот Закон за заштита на јавната безбедност од 1986 г. се предвидува дека како основа за прогласување вонредна состојба се јавуваат терористичките закани, биолошките, хемиските и други ризици. Види: <https://www.ifrc.org/docs/idrl/733EN.pdf> (последен пат пристапено на 5 јуни 2020 година).

Со други зборови, може да се преземаат *само оние мерки кои ги наложува самата ситуација* од која произлегла опасноста и само мерки кои не се спротивни на обврските кои дадена држава ги има во согласност со меѓународното право. Ова е стипулирано во членот 15 од Европската конвенција.

Вонредната состојба мора да биде временски лимитирана. Имајќи предвид дека таа се јавува како одговор на дадена непосредна, конкретна опасност за опстанокот на државата и на населението, таа не може ниту да трае подолго одошто самата опасност.

За поимот на вонредната состојба може да се говори уште долго. Сепак, со цел да се даде концизен одговор што претставува вонредната состојба, во оваа пригода даваме дефиниција во која се сумираат сите погоренаведени аспекти.

Рамка бр. 1 – Поим за вонредна состојба

Вонредна состојба постои кога извршната власт привремено добива законодавни овластувања со цел да се избори со дадена непосредна и конкретна опасност за опстанокот на државата и на населението. Во текот на вонредната состојба може да се ограничат извесни човекови и граѓански права и слободи, со исклучок на оние кои, врз основа на Уставот и на меѓународното право, се апсолутни и не смеат да се дерогираат.

За да биде појасен поимот за вонредна состојба, во рамката подолу ги претставуваме основните принципи на кои тој се базира. Принципите произлегуваат како од Европската конвенција така и од други акти каков што е Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права.⁹

Рамка бр. 2 – Принципи

1. Постоење на исклучителна и конкретна опасност.

- Вонредна состојба во дадена држава може да постои само во случај на непосредна, исклучителна и конкретна опасност која може да го доведе во прашање нејзиниот опстанок, односно опстанокот на нејзиното население.

⁹ Види: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e) (последен пат пристапено на 5 јуни 2020 година).

2. Владеење на правото

- Принципот на владеењето на правото мора да се почитува во текот на вонредната состојба.

3. Пропорционалност

- Секоја мерка која се презема во текот на вонредната состојба мора да биде сразмерна на целта, односно неопходна за да се неутрализираат конкретната опасност и последиците кои таа може да ги предизвика.

4. Јавно прогласување

- Вонредната состојба мора да биде јавно прогласена, односно граѓаните да бидат информирани за нејзиното прогласување, како и причината за тоа.

5. Отчетност

- Во текот на вонредната состојба, државата мора да ги почитува обврските кои произлегуваат од меѓународното право и да ги информира меѓународните организации кои ја набљудуваат за мерките кои се преземени и за почитувањето на човековите права. Државата, односно извршната власт е должна да биде отчетна и кон своите граѓани и кон претставничките органи.

6. Недопирливост на човековите права

- Дадени човекови права не може да се ограничат.

3. ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО СОГЛАСНОСТ СО УСТАВОТ

Уставот на Република Северна Македонија, во членот 125, ст. 1, предвидува дека „[в]онредна состојба настанува кога ќе настапат големи природни непогоди или епидемии“. Во ставот 2 од членот 125, пак, се предвидува дека „[п]остоењето на вонредната состојба на територијата на Република Северна Македонија или на нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на Претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници“. Утврдувањето, Собранието го врши со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници, и тоа има важност од најмногу 30 дена (член 125, ст. 3), а понатаму е предвидено дека „[а]ко Собранието не може да се состане, одлука за постоење вонредна состојба донесува Претседателот

на Републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување, штом тоа ќе биде во можност да се состане“.

Во членот 126 се утврдува што претставува вонредната состојба од аспект на овластувањата на институциите и органите. Имено, се предвидува дека „[п]ри постоењето на воена или вонредна состојба, Владата, во согласност со Уставот и со законот, донесува уредби со законска сила“, како и дека „[о]властувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или на вонредната состојба, за што одлучува Собранието“.

Во Уставот постојат и други значајни одредби за вонредната состојба. Во членот 63 е предвидено дека мандатот на пратениците може да се продолжи во случај на воена или вонредна состојба, а во членот 54 е предвидено дека во текот на вонредната состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната за мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост на казните дела и казните, слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповедта. На крајот, кај правото на мирно собирање и изразување јавен протест, се истакнува дека тоа може да се ограничи само во случај на воена или вонредна состојба (член 21).

4. ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПОРАДИ КОРОНА-ВИРУСОТ КОЈ ПРЕДИЗВИКА ПАНДЕМИЈА НА КОВИД-19

4.1. Одлуката на Претседателот: утврдување или прогласување вонредна состојба?

Како што се истакна во претходната глава, членот 125, ст. 4, предвидува дека ако Собранието не може да се состави, одлука за постоење вонредна состојба донесува Претседателот на Републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување, штом тоа ќе биде во можност да се состане. Претседателот на Републиката ја донесе Одлуката со која утврди постоење вонредна состојба, на предлог на Владата, по изјавата на Претседателот на Собранието дека тоа не може да се состане, поради тоа што, со Одлуката од 16 февруари

2020 година, е распуштено заради спроведување предвремени избори за пратеници.

Уставот не содржи поблиски одредби за Одлуката со која се „утврдува“, односно се констатира „постоење“ вонредна состојба во случај на епидемија: дали со таа одлука само се утврдува постоењето на таква состојба, прогласена од страна на здравствените институции (од Министерството за здравство, врз основа на препораките на Светската здравствена организација) или се прогласува вонредна состојба. Според Одлуката на Претседателот, донесена на образложен предлог од Владата на Република Северна Македонија – „во согласност со пандеиската епидемија, прогласена од Светската здравствена организација од нов вид вирус кој е проширен на сите континенти и ја зафати територијата на Република Северна Македонија [...], се утврдува постоење вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците од ширењето на корона-вирусот и ковид-19“. Во својата Одлука, Претседателот се повикува и на известувањето од Претседателот на Собранието на Република Северна Македонија, бр. 09-1690/2, од 18.3.2020 година, дека Собранието на Република Северна Македонија, во согласност со Одлуката за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија, не може да свика седница на која ќе се разгледа предлогот поднесен од Владата на Република Северна Македонија. Одлуката ќе му биде поднесена на Собранието на Република Северна Македонија на потврдување штом тоа ќе биде во можност да се состане. За времетраењето на вонредната состојба, Владата, во согласност со Уставот и со законот, донесува уредби со законска сила.

Може да се констатира дека Одлуката е донесена врз основа на прогласувањето епидемија од страна на Светската здравствена организација, така што отсуствува повикување на домашен акт за прогласување епидемија од страна на Министерството за здравство или на Владата. Но, притоа, поради погрешни формулации на уставните одредби од членот 125, не се разликува „прогласување епидемија“ од „утврдување вонредна состојба“, така што од Одлуката на Претседателот произлегува дека вонредната состојба е прогласена по некаков автоматизам, кој ја следи одлуката на СЗО, притоа

без постоење на таква одлука од страна на надлежните државни органи.

Постоењето на Одлуката за утврдување, односно прогласување епидемија е претпоставка, но не единствена, за прогласување вонредна состојба, што Уставот сосема погрешно го формулира како „утврдување“ вонредна состојба. Имено, не секоја епидемија, која е прогласена од страна на здравствените институции, се прогласува за вонредна состојба, и не за секоја епидемија е неопходно да се прогласува за вонредна состојба. Во согласност со наведеното во претходните поглавја, вонредната состојба подразбира постоење на конкретна, непосредна и исклучителна опасност. Вонредната состојба не е здравствена, туку посебна уставно-правна, односно правна кате-горија, која, имајќи ја за основа Одлуката за прогласување епидемија како сериозна опасност за здравјето на населението, се состои во ставање во привремена сила на посебни уставно-правни надлежности и правни инструменти за здравствена заштита, но и за уредвање на општествените односи и активности во одделни сфери (економија, образование итн.).

Оттука, Одлуката на Претседателот на Републиката нема декларативно, туку конститутивно дејство: со неа се активираат посебните одредби на Уставот што се однесуваат на вонредната состојба; и, преку посебните овластувања на Владата, со уредби со законска сила да управува со надминувањето на кризата и со отстранувањето на нејзините последици – да преземе и законодавна функција, да интервенира со економски мерки во економијата, да ги ограничува човековите слободи и права и така натаму. Покрај постоењето епидемија, на Одлуката за прогласување вонредна состојба мора да ѝ претходи оцена дека, земајќи ги предвид сите околности, не само од здравствена природа туку и околности кои се однесуваат на функционирањето на заштитните механизми на државата, е неопходно донесување таква одлука, заедно со претходна оцена и јасно планирање на сите неопходни мерки што државните институции треба да ги преземат врз принципите на пропорционалност и нужност заради отстранување на причините и негативните последици од здравствената криза.

Како што веќе може да се види од претходното поглавје, меѓу уставните одредби недостасува таква во која ќе се утврди

колку трае вонредната состојба во ситуација како постојната. Имено, уставната одредба од членот 125, ст. 3, со која се определува нејзино траење од најмногу 30 дена, се однесува на ситуацијата кога Одлука за прогласување („утврдување“) вонредна состојба донесува Собранието. Во неа не е предвиден никаков рок за нејзиното траење кога е прогласена со Одлука на Претседателот, така што може да се земе дека нејзиното временско ограничување треба да го одредуваат здравствените околности, односно траењето на епидемијата и потребата, во тоа време, Владата да донесува уредби со законска сила, како и можноста Собранието да ја укине неговата одлука. Ограничувањето со Одлуката на Претседателот, вонредната состојба да трае најмногу 30 дена, нема никаква смисла, затоа што ја превидува можноста, епидемијата да трае и подолго, односно Собранието, кое е распуштено пред или по тој рок, ако таа е продолжена, да не ја потврди.

Токму поради оваа збрка во уставните одредби, Претседателот досега има донесено, покрај првичната од 18 март 2020 година, уште три одлуки за утврдување на постоење „нова“ вонредна состојба, и тоа на 16 април 2020 година,¹⁰ на 16 мај 2020 година¹¹ и на 31 мај 2020 година.¹²

Уставот не содржи поблиски одредби за содржината на Одлуката на Претседателот која е исклучок од правилото дека вонредна состојба се прогласува со Одлука на Собранието. Ставајќи се во позиција на супститут на Собранието, Претседателот би морал во својата одлука, во општи црти, да назначи какви се задачите на извршната власт во ситуација на епидемија, да го потенцира придржувањето кон меѓународните стандарди за човековите права, уставните начела на поделба на власта, законитоста во постапувањето на надлежните органи, принципите на пропорционалност и нужност и така натаму. Со оглед на тоа дека наведената одлука го прифаќа фактот дека Собранието е распуштено, таа треба да содржи и обврска на Владата за информирање на Претседателот за донесените уредби со законска сила, ограничувањето на правата, интервентните мерки во економијата, за здравствената состојба и мерки и така натаму. Одлуката би морала да содржи изречна одредба дека

¹⁰ „Сл. весник“, бр. 104/2020 година.

¹¹ „Сл. весник“, бр. 127/2020 година.

¹² „Сл. весник“, бр. 142/2020 година.

уредбите со законска сила, по аналогија со редовните закони, се објавуваат во службениот весник со указ на Претседателот, при што тој има право да ја задржи и да ѝ ја врати на Владата, уредбата за која смета дека е противуставна, непропорционална, ненужна и така натаму, така што Владата би морала уште еднаш да ја разгледа и да ја усвои. Сепак, четирите одлуки на Претседателот на Републиката со кои се утврдува постоењето на вонредната состојба не предвидуваат вакви одредби. Тие се сочинети од само пет точки. Имено, во првата се наведува дека „[с]е утврдува постоење вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија“, во втората е определено дека „[о]длуката е донесена по образложен предлог на Владата [...] а во врска со известувањето на Претседателот на Собранието дека тоа не може да се состане“, додека, пак, во третата и четвртата е наведено дека Одлуката ќе биде доставена на Собранието на потврдување, штом тоа ќе може да се состане, како и дека, во текот на вонредната состојба, Владата ќе донесува уредби со законска сила. Последната, петтата точка, служи како преодна и завршна одредба и во неа се наведува дека Одлуката влегува во сила на денот на објавувањето во „Службен весник на РСМ“.

4.2. Донесување одлука за вонредна состојба кога Собранието е распуштено

На почетокот беше истакнато дека прогласувањето вонредна состојба имплицира отстапување од уставното начело за поделба на власта, со активирање на овластувањето на Владата да врши законодавна функција и дерогација на одредени човекови слободи и права. Оправдувањето се наоѓа во состојбата на нужда и итна реакција. Во конкретниот случај, оправдувањето е примарно здравствената криза. Се разбира, на секоја здравствена криза инхерентна ѝ е и друга, економска криза.

Оттука, и специфичните уставни одредби за посебните овластувања на Претседателот на државата и на Владата, односно на извршната власт, која презема улога на законодавец во мало. Отстапувањето или исклучокот мора секогаш тесно да се толкува, во согласност со логичкото толкување во правото според кое исклучоците го потврдуваат правилото. Тоа значи дека Претседателот прогласува вонредна состојба само во стриктно определени ситуации на неопходност (според Уставот – кога Собранието не може да

се состане), а Владата донесува уредби со законска сила само во однос на прашањата што се непосредно поврзани со причините за вонредната состојба, нејзиното надминување и со отстранувањето на непосредните последици. Тоа е во согласност со принципите кои беа наведени во претходниот текст. Тука особено се истакнува сразмерноста.

Во случајот, со конкретната вонредна состојба во РСМ не би требало уставната одредба за неможност на Собранието да се состане да се толкува така што под „неможност“ да се опфати и ситуацијата со распуштено Собрание. Под поимот за „неможност“ треба да се подразбира фактичка, а не правна неможност (пречка) за свикување на Собранието. Уставот не содржи ни една одредба во која би била предвидена правна пречка за свикување на Собранието, а од повеќе одредби, иако сосема конфузни, произлегува дека таква пречка не може да постои ни во однос на „распуштено“ Собрание. Не постои пречка, Собранието да заседава и да ги врши своите функции до конституирањето на новото Собрание. Таква е смислата и на уставната одредба (член 63, ст. 1) според која конститутивната седница на новото Собрание ја свикува Претседателот на Собранието од претходниот состав. Распуштањето на Собранието нема никаков друг ефект во однос на функциите на Собранието и мандатот на пратениците, освен распишувањето предвремени избори. Собранието не може да се распушти поинаку, освен со Одлука за нови избори. Тоа е државен орган предвиден со Уставот и, како и сите други уставно предвидени државни органи, не може со самораспуштање и да се укине, односно да ја згасне својата основна функција како претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт.

Уставот не определува децидно дали со распуштањето, Собранието престанува да ја врши својата законодавна функција. Во одредбата од член 63, ст. 3, е само определено дека избори за пратеници се одржуваат во рок од 60 дена од денот на распуштањето, а дека (ст. 6) Собранието се распушта ако за тоа се изјасни мнозинството од вкупниот број пратеници. Во однос на функционирањето на Собранието, ниту во однос на редовните избори за пратеници ниту за предвремени избори по Одлуката за распуштање, Уставот молчи и не содржи директен одговор на прашањето – дали

и во кои случаи тоа може да заседава. По правило, како што е тоа уредено со Изборниот законик, Собранието не заседава во рокот во кој се распишани изборите за пратеници. Кога се работи за редовни избори, тие се одржуваат во последните 90 дена од мандатот на стариот пратенички состав, што теоретски значи дека Собранието би можело да заседава до денот пред изборите, а кога се распушта – и во рокот од 60 дена од Одлуката за распуштање. Но, Изборниот законик ја става во мирување неговата законодавна функција поради една единствена причина – работата на Собранието да не биде попречувана, односно блокирана, со изборната кампања и користењето на пратеничката говорница за себепромовирање на партиите и кандидатите на избирачките листи.

Од друга страна, Уставот во повеќе одредби дава аргументи дека Собранието, по исклучок, може да ја врши дури и својата законодавна функција до одржувањето на редовните или предвремените избори, односно до верификација на мандатите на новоизбраните пратеници. Така, според членот 66, ст. 1, од Уставот, Собранието е во постојано заседание (без ограничување до кога); според Изборниот законик, мандатот на пратениците трае до верификацијата на мандатите и конституирањето на новиот собраниски состав; според членот 67, ст. 4, Претседателот на Собранието распишува избори за избор на Претседател на Републиката (така што во случај на негова трајна спреченост или смрт, без неговата Одлука, Републиката би останала без Претседател), а исто така, според членот 82, ст. 1, во случај на трајна спреченост или престанок на мандатот на Претседателот на Републиката, тој ја врши функцијата Претседател.

Покрај тоа, надлежноста на Собранието е комплексна и (според членот 68 од Уставот) ја опфаќа особено важната, од аспект на прогласувањето вонредна состојба, функција на политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што одговараат пред Собранието. Таквата негова надлежност е директно поврзана со должноста на Собранието, без оглед дали е тоа распуштено, да ја контролира Владата во време на вонредната состојба и да одлучува за престан на нејзиното овластување да донесува уредби со законска сила (член 126, ст. 2). Мислењето дека распуштеното Собрание не може да ја врши и таа функција е

несообразно со начелото на владеењето на правото, затоа што допушта можност, Владата, оставена без политичка контрола и надзор, да ги злоупотребува своите вонредни овластувања.

Нелогично е, ако функциите на Собранието престануваат со Одлуката за распуштање, пратениците да имаат и натаму мандат (мандатот е овластување за вршење на функциите на Собранието), а особено специјален мандат да има Претседателот на Собранието, а да нема Собрание. Таквиот заклучок е нелогичен и не одговара на суштината на работите во однос на статусот на највисоките органи на државната власт, предвидени со Уставот, за кои мора да важи принципот на државен континуитет. Овој став е единственото логично објаснување за уставната одредба (член 63, ст. 4), според која мандатот на пратениците може да биде продолжен само во случај на воена или вонредна состојба. Продолжувањето на мандатот сигурно не се оправдува со потребата, пратениците во таква состојба да бидат материјално згрижени (да примаат плата), туку за да ја остваруваат функцијата на Собранијата секогаш кога за тоа постои фактичка можност. Ако според цитираната уставна одредба мандатот на пратениците, а со тоа и функцијата на Собранието се продолжува и по неговото истекување, според правилата на логичкото и телеолошкото толкување, тој е дотолку повеќе активен и пред да истече во време на траењето на вонредната состојба. Врз истата единствено исправна аргументација во одредени устави (така, Уставот на Србија)¹³ е изречно определено дека распуштено собрание се свикува и за време на вонредна состојба, додека во други (полскиот Устав), дека Собранието не може да биде распуштено ако е прогласена вонредна состојба.¹⁴ Различните уставни практики, кои се сведуваат на тоа дека Собранието е должно во вонредна состојба да заседава и кога е распуштено, се сумирани низ начелниот став на Венециската комисија дека парламентарниот живот мора да се одржува и во таква состојба заради остварување

¹³ Види: член 200 од Уставот на Република Србија, „Службен весник“, бр. 98/2006, достапен на: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije> (последен пат пристапено на 5 јуни 2020 година).

¹⁴ Види: член 228 од Уставот на Полска, „Службен весник“, бр. 70, од 2 април 1997 г., достапен на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (последен пат пристапено на 5 јуни 2020 година).

контрола над извршната власт, без оглед на тоа дали Собранието е распуштено.

Престан на функциите на Собранието со Одлуката за распуштање би значело самоукинување на еден дел од државната власт, но тоа не му е, ниту може да му биде дозволено на кој било уставно статуиран државен орган (Влада, Јавно обвинителство, Суд итн.). Со аргуменација *ad absurdum* таквиот став би можел да се изведе до екстремни заклучоци: така на пример, во случај на престанок на функцијата Претседател на државата поради трајна спреченост неа да ја извршува, и исто, трајна спреченост на Претседателот на Собранието, да згасне и функцијата шеф на државата, или ако при некаква природна непогода била онеспособена целата Влада, пратениците не би можеле да изберат нејзин нов состав.

Заклучокот дека и распуштено Собрание е должно да се состане, освен ако за тоа постојат фактички пречки (болест, забрани за собирање поради здравствени причини итн.), има најдиректна основа во одредбите за прогласување воена и вонредна состојба (членовите 125 и 126 од Уставот), според кои Собранието: донесува одлука со која утврдува постоење вонредна состојба, односно ја потврдува таквата одлука на Претседателот, одлучува за траењето на овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила и одлучува за продолжување на мандатот на пратениците (член 63, ст. 4; таква одлука не би можел да донесе ниту еден друг орган).

Во уставните одредби постои потполна збрка и околу улогата на Собранието и неговата надлежност да ги потврди, да ги укине и слично, во време на вонредната состојба, донесените уредби со законска сила. Поаѓајќи од генералната надлежност на Собранието, која се враќа со полн капацитет по престанот на вонредната состојба, треба да се појде од становиштето дека Собранието донесува закон (или закони) со кој (или кои) ги потврдува или ги исклучува од правниот поредок, уредбите како екстразаконски прописи, го уредува траењето на нивното дејство, последиците што се предизвикани со нив итн.

Ваквото екстензивно телеолошко толкување на уставните норми од аспект на улогата на Собранието во време на вонредна состојба и, поврзано со тоа, должноста за негово свикување и по Одлуката за распуштање, кореспондира со рестриктивното толкување на улогата на Владата и преземањето на законодавната функ-

ција. По престанот на вонредната состојба мора да биде повторно воспоставено начелото на поделбата на власта со сите негови консеквенции, од кои посебно значајна е контролната функција на Собранието врз Владата.

Изложената аргументација дава(ше) доволно основи за постигнување политички консензус на парламентарните партии за донесување Одлука за свикување седница на Собранието, од пратениците, на која тоа:

- ќе ја потврди (или ќе ја потврдеше) првичната Одлука за вонредна состојба на Претседателот;
- ќе расправа(ше) за извршувањето на овластувањата на Владата и за донесените уредби со законска сила;
- ќе донесе, по престанокот на вонредната состојба, нова Одлука за датумот на одржување избори за пратеници, затоа што само Собранието има уставно овластување за донесување таква одлука, а веќедонесената е беспредметна со истекот на времето на кое таа се однесувала.

Сепак, Собранието, сè до 5 јуни 2020 година, не беше свикано, односно Претседателот на Собранието не ги свика пратениците, а политичките партии кои се претставени во него не постигнаа консензус на оваа тема. Следствено, сите дилеми кои се наведени остануваат и натаму отворени. Нивното решавање во кој било облик – како политички договор надвор од Собранието, како решавање со уредба со законска сила и слично, ќе претставуваат повод за продолжување на политичката криза и за натамошна ерозија на начелото на владеењето на правото и на прекршувањето на повеќе-пати нарушената уставност.

4.3. Овластувања на Владата: уредби со законска сила и други акти

4.3.1. Предлог за донесување Одлука за утврдување вонредна состојба

Во согласност со истакнатото, Уставот не содржи попрецизни одредби за овластувањата на Владата во прогласувањето вонредна состојба, освен овластувањето да му предложи на Собра-

нието донесување Одлука за „утврдување на постоењето вонредна состојба“ (член 123, ст. 2). Во таа одредба (ст. 4) не е предвидено дека Владата му предлага на Претседателот донесување таква одлука ако Собранието не може да се состане. Со оглед на тоа дека Одлуката на Претседателот има не декларативен, туку конститутивен карактер, како и дека се донесува кога претходно е утврдена состојба на епидемија, логична е претпоставката дека мора да постои предлог на Владата како основа за нејзино донесување. Меѓутоа, и во двата случаи останува неуредено прашањето – дали и врз основа на што Владата донесува Одлука за утврдување епидемија, и врз неа го заснова својот предлог до Собранието, односно до Претседателот, за прогласување вонредна состојба. Предлогот на Владата треба да содржи таква констатација, заснована врз стручни наоди на надлежните здравствени институции, како и оценка дека заради спречување на ширењето на епидемијата е неопходно прогласување вонредна состојба, со образложение на причините за нејзино прогласување и добивање овластувања за донесување уредби со законска сила и други неопходни мерки. Истото барање се однесува и на предлогот за продолжување на траењето на вонредната состојба, како и за нејзино укинување поради престанот на епидемијата или можноста за управување со здравствената криза и со последиците од неа со други мерки, без користење на посебното овластување за донесување уредби со законска сила. За жал, предлозите на Владата се далеку од толку образложени.

4.3.2. Времетраење и содржина на уредбите со законска сила

За разлика од други уставни и законодавства кои поподробно ги уредуваат овластувањето на Владата, парламентарната контрола, донесувањето уредби и други прописи, како и ограничувањето на човековите права во вонредна состојба (во некои држави како Хрватска, Собранието донесува посебен закон за вонредна состојба и овластувањето на Владата и другите институции), Уставот не содржи посебни одредби за овластувањата на Владата, освен донесувањето уредби со законска сила и не предвидува никаква обврска на Владата нив да ги поднесува на потврдување на Собранието кога тоа може да се состане. Поради таквата уставна празнина, останува отворено прашањето дали таквите прописи оста-

нуваат во правниот систем и по престанот на вонредната состојба. Во членот 126, ст. 2, само е определено дека овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на вонредната состојба, за што одлучува Собранието, без да ја има предвид ситуацијата кога вонредната состојба се прогласува не со Одлука на Собранието, туку со Одлука на Претседателот на Републиката.

Надлежноста на Владата да донесува уредби со законска сила е, всушност, облик на делегираната законодавна власт во потесна смисла, поради тоа што тие мора да бидат во согласност со Уставот, да имаат територијална, временска, материјална и формална легитимност и мора да подлежат на собраниска потврда, односно контрола.

Ваквите карактеристики на делегираната законодавна надлежност произлегуваат од начелата за владеење на правото, правната сигурност и од пропорционалноста на мерките содржани во уредбите со законска сила, сообразно со причината за прогласување на вонредната состојба – заштитата на здравјето во услови на прогласена пандемија на заразна болест.

Посебно е значајно почитувањето на начелото на владеењето на правото, кое мора да се обезбеди и во вонредна состојба. Тоа е општоприфатен меѓународен стандард, повеќепати апострофиран од најкомпетентните тела на Европската Унија и од Советот на Европа (како што, на пример, е Венециската комисија, за што стана збор во претходниот текст). Доминантна цел на доследното оживотворување на тоа начело мора да биде обновувањето на состојбата на нормалност во која повторно може да се обезбеди целосно почитување на човековите права.

Содржината на уредбите со законска сила, во материјална смисла, исто така, е важно прашање. Целта на донесувањето на ваквите уредби е измена или дополнување на законските одредби, така што тие, во еден дел, може да бидат и *contra legem*, но никако да излегуваат надвор од уставните одредби, и затоа е важно да подлежат на собраниска и судска контрола. Но, нејасно е кога завршува нивното правно дејство, како и тоа дали со нив се менуваат постојните законски одредби или се уредува материјата која воопшто не е уредена со ниту еден закон.

Во контекстот на принципот на владеењето на правото, кој имплицира рестриктивен пристап и почитување на барањата за нужност и пропорционалност, што им дава на таквите уредби исклучителна природа, анализата на донесените уредби упатува на заклучокот дека може да се доведат во прашање оние уредби со кои се регулираат определени права, што ќе траат до крајот на 2020 година, без оглед до кога ќе трае вонредната состојба, па се поставува прашањето дали уредбата со законска сила воопшто смее да „востановува“ нови права или само да пронајде механизми за примена на постојните закони во вонредни услови и дали мерката од уредбата смее „да ја надживее“ вонредната состојба. Проблематични се и уредбите со законска сила кои содржат одредба дека одредена мерка се применува за време на траењето на вонредната состојба „доколку со оваа уредба не е уредено поинаку“ (така, Уредбата во однос на минималната плата која се однесува и на јуни 2020 година).¹⁵ Единствено прифатливо би било стојалиштето дека уредбите чие дејство го надминува траењето на вонредната состојба може да останат во правниот систем, само ако бидат озаконети, односно потврдени од Собранието. Тоа е една од важните причини зошто распуштеното Собрание би морало да се состане заради проверка на Одлуката за прогласување вонредна состојба, одлучување за овластувањата на Владата и потврдување (со закон) на донесените уредби.

Одредбата од членот 126, ст. 2, од Уставот е единствената одредба според која овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае сè до завршувањето на вонредната состојба, за што одлучува Собранието. Од оваа одредба произлегува експлицитен заклучок дека само Собранието може со својата одлука да стави крај на вонредната состојба и дека таквата одлука не може да ѝ се препушти на извршната власт (таков е ставот и на Венециската комисија). Во нашиот случај, тоа подразбира императивно барање за свикување на Собранието, без оглед на донесената Одлука за неговото распуштање. Од друга страна, Владата мора да обезбеди доброподготвен и аргументиран предлог за оправданоста на престанот на вонредната состојба, како и за нејзиното прогласување.

¹⁵ Објавена во „Службен весник“, бр. 88/2020.

Фактот што ниту Уставот, ниту законите, не го уредуваат важењето на уредбите со законска сила, нè доведува до заклучокот дека уставотворецот, очигледно, тргнал од претпоставката за постоење на функционално Собрание кое ќе одлучи за завршување на вонредната состојба, а со самото тоа и ќе интервенира во законите доколку некој од нив е дерогиран со уредби со законска сила, чие дејство продолжило да важи и по завршувањето на вонредната состојба, или ќе ги озакони (со донесување Закон за потврдување на уредбите) решенијата предвидени со нив. Потврдувањето на уредбите мора да биде извршено само со Закон, бидејќи тие имаат сила еднаква на Закон, а само со еден закон може да се укине или да се измени друг закон. Оставањето во сила на таквите уредби по завршувањето на вонредната состојба може да создава многубројни проблеми, пред сè, во судските постапки, поради врзаноста на Судот во примената на Уставот, на законите и ратификуваните меѓународни договори (член 98, ст. 2, од Уставот), не и за уредби донесени во вонредна состојба, кои може да ги применува само во време на таквата состојба. Поинаквото решение, односно протегањето на дејството на уредбите со законска сила без потврдување од Собранието и по завршувањето на вонредната состојба е проблематично поради слабиот легитимитет на прописите усвоени од Владата без собраниска контрола.

Во денешната ситуација во државата, според мислењето дека распуштеното Собрание не може да се состане, потврдувањето на уредбите би требало да го стори дури новиот состав на Собранието. Со таквото толкување се остава можност Владата да уреди и состојби и односи кои ќе траат и по завршувањето на вонредната состојба, во одреден временски период во кој нема да постои функционално Собрание кое ќе може со закон да го укине или да го потврди нивното дејство.

Компаративните искуства и „добрата практика“ во другите држави упатуваат на стојалиштето дека посебните закони или уредби со законска сила донесени во време на вонредна состојба треба да го загубат своето правно дејство со истекот на вонредната состојба (така и Венециска комисија). Тоа не исклучува во редовна собраниска процедура да бидат донесувани закони кои ги тангираат негативните последици на вонредната состојба по нејзиното преста-

нување. Во однос на одделни акти со кои се навлегува во правата на правните субјекти донесени врз основа на уредби со законска сила, со закони што ќе ги донесе Собранието треба да се уредат можностите за нивно отповикување или за соодветни мерки на компензација (амнестија, надоместување на штетата итн.).

4.3.3. Постапка за донесување на уредбите со законска сила и разлики од другите уредби

Не постои посебна постапка за донесување уредби со законска сила во Владата. Таа е иста како и постапката за донесување на сите останати општи правни акти на Владата. Во Деловникот за работа на Владата нема посебни одредби за постапката за донесување уредби со законска сила. Потребно е да се пропише таква процедура која ќе обезбеди поголема транспарентност и инклузивност во носењето на уредбите со законска сила. Таа можност е пропуштена на самиот почеток на прогласената вонредна состојба, кога Владата можела со општа уредба, во консултации со правни експерти, да пропише и поблиски одредби за донесување на уредбите со законска сила. Притоа, требало да се размисли постапката за донесување на уредба со законска сила да биде уредена аналогно на постапката за донесување закони во Собранието: предлогот на уредбата да биде објавен на ЕНЕР за да можат сите заинтересирани страни да бидат запознаени со содржината и да дадат свој коментар. Без транспарентна постапка и широки консултации, уредбите се донесуваат без никаква контрола од страна на пошироката или, пак, стручната јавност, иако нивното правно дејство е потполно еднакво со правното дејство што го произведуваат законите.

Основна разлика помеѓу уредба со законска сила и обични уредби е таа дека со таква уредба се уредуваат прашања кои се во надлежност на Собранието и кои претставуваат законска материја. Со обична 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. Обичните уредби се подзаконски акти, со нив не се уредува материја која е во надлежност исклучиво на Собранието, што значи не смее со обична уредба да се

дерогира (да се измени или дополни) постоен закон, ниту пак да се уреди неуредена законска материја.

Ако се обидеме да направиме преглед колку од одредбите се донесени со цел да се менуваат, да се суспендираат или да се дополнат постојни закони, а колку од нив се „изворни“ (односно предвидуваат одредби кои не навлегуваат во векепостојни одредби во законите), ситуацијата би била следната:

- од 197 уредби со законска сила, кои беа донесени заклучно со 30 мај 2020 година,¹⁶ приближно 60 се изворни (но, во еден дел, истата уредба се изменува и се дополнува како што е прикажано подолу).

Отворено е прашањето дали со уредба со законска сила може само да се менуваат, да се суспендираат, да се дополнуваат постојните закони или одредена материја може да се уреди *аб ново*. Во Уставот и во ниту еден законски акт ова прашање не е уредено. Во принцип, за доследно почитување на начелото на владеењето на правото и поделбата на функциите на власта, во вонредна или во воена ситуација, кога Владата се стекнува со можност да донесува уредби со законска сила, таа треба да ја ограничи својата нормативна дејност само на измени и дополнувања на постојните закони, а во исклучителни ситуации, кога тоа го налагаат природата и итноста на прашањето што е предмет на уредување, да воспоставува нови права или обврски за граѓаните, но секогаш водејќи сметка за начелото на пропорционалност, како и за целисходноста на новите одредби кои ги воведува во правниот промет. Начелото на пропорционалност како основно начело претпоставува пропишување и преземање мерки за заштита на јавниот интерес, само во толкава мера која 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 кој се заштитува.

¹⁶ Прегледот е достапен на:
<http://strategiski.manu.edu.mk/> (последен пат пристапено на 5 јуни 2020 година).

Врз основа на анализата на веќеусвоените уредби со законска сила, може да се извлече заклучокот дека не секогаш е почитувано начелото на пропорционалност при носењето на такви уредби со кои се дерогираат постојните закони заради заштита на јавното здравје. Во одредени ситуации се сретнуваат одредби во кои може да се предвиди дека ќе произведуваат правни последици и по завршувањето на вонредната состојба. Исто така, уставноста на одредени одредби од некои уредби беше доведена во прашање (на пр., намалувањето на платите на судиите). Одредени уредби кои предизвикуваат особено внимание во јавноста се менуваат пречесто, се носат нетранспарентно и во исклучително кус временски период, без консултации со заинтересираните страни, експертите и граѓанскиот сектор. Во продолжение ќе истакнеме неколку спорни уредби со законска сила.

Рамка бр. 3 – Спорни уредби со законска сила

1. Уредба со законска сила за исплата на паричен надомест за лица ангажирани со договор за 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 за времена вонредна состојба.¹⁷
 - Во членот 2, ст. 1, се предвидува дека лицата кои се ангажирани врз основа на договор за 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, ќе добијат целосен паричен надоместок за време на вонредната состојба, како и по престанокот на вонредната состојба до 31 декември 2020 година, доколку не се евидентирани како вработени. Во членот 2, ст. 2, се предвидува дека доколку, пак, овие лице се пријавени како вработени, ќе им се исплатат само 50 % од паричниот надоместок кој е определен за договорот за дело, но најмногу до 30.000 денари. Важењето и на оваа одредба е до 31

¹⁷ „Сл. весник“, бр. 102/2020.

декември 2020 година. Спорно е тоа што со уредба со законска сила непосредно се навлегува во материјата која била предмет на уредување на договорот помеѓу двете страни, како и фактот што оваа уредба има правно дејство, во согласност со нејзините одредби, до 31 декември 2020 година, иако однапред не е познато дека вонредната состојба ќе трае дотогаш.

2. Уредба со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор, за време на вонредната состојба.¹⁸

- Спорното во оваа уредба со законска сила беше тоа што со неа се намалуваше платата на избрани и именувани лица во сите гранки на власта, како и во рамките на локалната самоуправа. Тука особено се истакнуваат два аргумента. Прво, самата уредба предвидува намалување на платите на наведените избрани, именувани, односно назначени лица, без притоа да биде наведена целта на таквото намалување. На таков начин не може да се оцени сразмерноста, односно пропорционалноста на мерката (што се постигнува со намалувањето и на кој начин ќе се алоцираат средствата). Второ, платите на судиите, во согласност со Законот за судовите („Сл. весник“, бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и бр. 96/2019), се уредуваат само со закон.

Оваа уредба со законска сила беше поништена од страна на Уставниот суд, на седницата одржана на 12 мај 2020 година.¹⁹

3. Уредба со законска сила за ограничувањето на исплатата на додатоците и надоместоците на плата за вработените во јавниот сектор, за време на вонредната состојба.²⁰

- Со оваа уредба се предвидуваа ограничувања во врска со исплатата на додатоците на плата и надоместоците на плата за вработените во јавниот сектор. Овие две категории се дефинирани во Законот за работните односи. Спорно, повторно, во најмала рака беше тоа што не беше јасно за која цел овие исплати се ограничуваат имајќи ја предвид сразмерноста.

Оваа уредба со законска сила беше поништена од страна на Уставниот суд, на седницата одржана на 12 мај 2020 година.²¹

¹⁸ „Сл. весник“, бр. 97/2020 и 100/2020.

¹⁹ Одлуката е објавена во „Сл. весник“, бр. 135/2020.

²⁰ „Сл. весник“, бр. 94/2020, бр. 97/2020, бр. 103/2020, бр. 108/2020.

²¹ Одлуката е објавена во „Сл. весник“, бр. 135/2020.

Кај уредбите со законска сила, интересно е да се спомене и тоа дека тие се носат пречесто, односно дека постојат во огромен број. Имено, од почетокот на вонредната состојба, на 18 март 2020 година, до крајот на мај 2020 година, Владата има донесено 197 уредби со законска сила, што значи дека граѓаните би морале да следат повеќе од две уредби со законска сила дневно. Кон тоа ја додаваме и констатацијата дека уредбите со законска сила не се единствените релевантни акти со кои се ограничуваа извесни права во текот на вонредната состојба. Тука, на пример, се и одлуките кои се донесуваа врз основа на членот 58 од Законот за заштита на населението од заразни болести („Сл. весник“, бр. 66/04, 139/08, 99/09, 149/14, 150/15 и 37/16), а со цел да се ограничи движењето на делови од територијата на Република Северна Македонија. Такви одлуки се донесени во повеќе наврати, а нивниот број надминува десет (10).

Всушност, Владата донесе толкав број уредби со законска сила што веќе и самите уредби се повеќепати менувани и тешко е да се подготви од нив консолидиран текст. Од вкупно 198 уредби со законска сила, повеќе од 60 се уредби за измена и/или за измена и дополнување на постојна уредба.

Оттаму, несомнено е дека следењето на уредбите со законска сила во Република Северна Македонија веќе се поставува како прилично сериозен предизвик. Имено, тешко би можело да се очекува дека еден граѓанин, па дури и образован правник, ќе може ефективно да проследи и да простудира 197 уредби со законска сила во текот на 74 дена (од 18 март 2020 г. до 30 мај 2020 година).

4.4 Ограничувања на човековите слободи и права

Одредбата за можноста за ограничување на човековите права со уредби со законска сила, како и за неможноста за ограничување на одредени права (член 54 од Уставот), влегува во редот на многубројните промашени и контрадикторни уставни одредби, чиешто толкување и примена создаваат вистинска збрка во правниот систем и во практиката. Наспроти меѓународните стандарди, експлицитно предвидени со Европската конвенција, Пактот за човековите права и другите меѓународни документи за правата, во оваа одредба е направен еден провизорен избор на права, иземајќи ограничување на едни, дерогабилни, и допуштајќи ограничувања на други, неде-

рогабилни права. Поради тоа, создадена е можност за усвојување конфузни уредби со законска сила, така што, на пример, дозволено е ограничување на слободата на политичко здружување и собири, а такво ограничување е исклучено за верски собири (кои колебливо се ограничуваат не со закани со санкции, туку со препораки). Или, јавното изразување на мислата, што според Конвенцијата за дерогабилно право, е заштитено од ограничувања, наспроти некои апсолутно заштитени недерогабилни права. Такви се, според Европската конвенција, како што веќе беше наведено: правото на живот, забраната за мачење, забраната за ропство, начелото на законитост на казнените дела и казните и начелото *ne bis in idem*. Од друга страна, Конвенцијата дозволува ограничувања на одредени права, во согласност со членот 15 (дерогација на правата во време на вонредна состојба, во случај на војна или општа опасност која го загрозува опстанокот на нацијата во обем што стриктно го наложува ситуацијата и под услов таквите мерки да не бидат во спротивност со другите обврски кои произлегуваат од меѓународното право). Притоа, според оваа одредба не се дозволува никаква дерогација од членот 2 (право на живот), освен во случај на смрт настаната како последица од дозволени воени активности, ниту пак од членовите 3 (забрана за мачење), 4 (забрана за ропство) и 7 (начело на законитост на казнените дела и казните). Отстапувањето од обврските за почитување на човековите права засновани на договор е на ист начин предвидено и со член 4 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права. Секоја од државите договорнички која го користи ова право на дерогација е должна исцрпно да го информира Генералниот секретар на Советот на Европа за мерките кои ги презела и причините за тоа, како и за престанокот на примената на тие мерки и за повторното целосно важење на Конвенцијата. Во однос на ограничувањата на дерогабилните права, Конвенцијата поставува стриктни услови: ограничувањето да биде пропишано со закон или во согласност со закон, заради заштита на таксативно наведените добра („легитимна цел“, во случајов – заштита на населението од епидемија), нужно за демократското општество, во согласност со принципите на пропорционалност, нужност и недискриминација.

Меѓу правата кои не смеат да се ограничуваат, според член 54 од Уставот, влегува и „правната одреденост на казнивите дела и

казните“. Оваа одредба би требало да реферира на членот 14, во кој начелото на законитост („правна одреденост“) е дефинирано на таков начин кој покажува крајно правно незнаење: „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“. Оваа одредба, според која казниво дело може да биде утврдено и со подзаконски акт, што е незамисливо и за најпримитивните правни системи, е една од уставните одредби кои ги покажуваат многубројните недостатоци поради кои Уставот се покажа како извор на сериозни државни кризи и, како таков, одамна зрел за замена со нов устав.

Посебно внимание заслужуваат гаранциите за слободата на изразување, здружување и политичко дејствување и собири за време на вонредна состојба. Според мислењето на Венециската комисија, „одржувањето демократски избори и оттука самото постоење на демократијата е невозможно без почитувањето на човековите права, особено слободата на изразување и на печатот и слободата на собирање и на здружување во политички цели. Почитувањето на овие слободи е од суштинско значење, особено за време на изборните кампањи“. Според ова мислење, постои опасност демократскиот процес да биде отежнат кога има ограничувања на „нормалните“ процеси на владеење на правото и ризик да бидат поткопани основните изборни принципи за време на вонредна состојба, особено принципот на еднаквост на можностите. Поради специфичната ситуација со која коинцидира вонредната состојба – распуштено Собрание и Одлука за предвремени избори, овие укажувања упатуваат со сета сериозност на потребата од преиспитување на таа одлука и одредување доволно време за подготовка на изборите, за да се избегнат приговори за нивната легитимност и демократичност.

Во услови на распуштено Собрание, кое не ја потврдува Одлуката за прогласување вонредна состојба, донесена од Претседателот на државата и негова повторна Одлука за прогласување вонредна состојба за уште 30 дена (па повторно, за уште 14 дена во два наврата), се поставува прашањето дали граѓаните може да тужат во Судот за човековите права во Стразбур поради ограничување на некои основни права како слободата на движење (според чл. 2 од Протокол 4 кон ЕКЧП), правото на приватност (чл. 8 од ЕКЧП), слободата на собирање и здружување (чл. 11 од ЕКЧП), токму

поради тоа дека двете одлуки за прогласување вонредна состојба од страна на Претседателот на државата, како ни одделните уредби со законска сила што предвидуваат ограничувања на правата (на движење, работа итн.), не се потврдени од Собранието.

Ова прашање се проблематизира во светлината на Резолуцијата 2209 (2018) на Парламентарното Собрание на Советот на Европа, која се повикува на одговорноста на државата да преземе превентивни мерки за да ги заштити интересите на општеството во време на војна или друга вонредна состојба што му се заканува на животот на луѓето, дозволувајќи во согласност со членот 15 од Европската конвенција да отстапи од одредени свои конвенциски обврски во време на вонредна состојба. Но, едновременно укажува дека не смее да се отстапи од правата што може да го прекршат меѓународното хуманитарно право или задолжителните норми на меѓународното право, или процедуралните гаранции, на таков начин што ќе ја заобиколат заштитата на неограничените права. Според Парламентарното собрание, основните заштитни мерки на владеењето на правото, особено законитоста, ефективниот парламентарен надзор, независната судска контрола и ефикасните домашни лекови, мора да се одржат дури и за време на вонредна состојба. Поради тоа, Парламентарното собрание препорачува голема претпазливост и воздржаност при донесувањето на мерките што водат кон отстапување од правата содржани во Конвенцијата.

Исто така, прашањето за рационално, нужно и пропорционално ограничување на правата со уредби со законска сила, во согласност со Европската конвенција, треба да се разгледува во светлината на јуриспруденцијата на Европскиот суд за човековите права, во однос на нужноста, сразмерноста и времетраењето на мерките. Според неговите одлуки, кои имаат дејство на судски преседани, воведените ограничувачки мерки мора да бидат стриктно потребни во контекст на специфичностите на ситуацијата. Во *Aksoy v Turkey* (1997) 23 EHRR 553,²² Европскиот суд за човековите права утврдил дека механизмот на „Европски надзор“ ќе се спроведува според околностите на вонредната состојба, при што предвид ќе бидат земени нејзината природа, нејзините причини, опсегот и

²² Види: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58003>
(последен пат пристапено на 5 јуни 2020 година).

траењето. Европскиот суд за човековите права поаѓа од три основни постулати: неопходноста на ограничувањата, нивната пропорционалност (т. е. да не бидат во незразмерност со опасната состојба поради која е прогласена вонредна состојба) и да имаат ограничено траење за време кога постојат причините за вонредна состојба.

Барањето, дозволените ограничувања да ги исполнуваат посебните услови за мешање на државата кај одделните права („предвидени со закон“, легитимна цел итн.), имплицира потреба, веднаш по завршувањето на вонредната состојба, уредбите со законска сила, со кои е предвидено ограничувањата на правата да бидат озаконети, односно потврдени од страна на Собранието, особено ако ограничувачките ефекти на одделните уредби имаат продолжено дејство.

4.5. Судска контрола

Меѓународните норми и стандарди за овластувањата на Владата за време на вонредна состојба јасно ги дефинираат рефлексите на почитувањето на начелото на владеењето на правото за време на таа состојба и по нејзиното прекинување. Тие се сведени на две основни барања: парламентарна контрола и надзор над извршната власт и судска контрола на законитоста на нејзините акти и судска заштита на човековите права, ограничени со уредби со законска сила и други акти и мерки на Владата. Поради таквите начелни определби, Владата во времето на вонредна состојба не може да презема никакви ингеренции на третата, судската власт, ниту да се меша во нејзиното функционирање и во непреченото остварување на функциите на судството и јавното обвинителство. Токму затоа е исправно што уредбата со која се намалуваа платите на судиите беше поништена од Уставниот суд.

Во однос на пропишувањето или модификацијата на одредбите за казни и други санкции со уредби со законска сила, барањето за пропорционалност и рестриктивна примена треба да ја има предвид особено уставната одредба (член 98, ст. 2, од Уставот) дека судовите судат само врз основа на Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори. Оттука, проблематично е дали тие може да судат врз основа на казнени одредби во уредбите со законска сила, ако со нив е дерогирана одредена одредба од Кри-

вичниот законик или од Законот за кривичната постапка, така што со такви уредби би можеле да се дополнуваат само некои бланкетни казнено-правни норми. Такви се, на пример, бланкетните одредби од членовите 205 и 206 на Кривичниот законик (пренесување заразна болест и непостапување според здравствените прописи за време на епидемија), според кои извршува такво казнено дело и тој што „ги крши“, односно „не постапува“ според прописите или наредбите со кои еден надлежен орган определува здравствени мерки итн. Во овие случаи не е ни потребна уредба со законска сила, зашто бланкетниот опис на делото може да биде пополнуван со кој било друг подзаконски пропис. За овие дела не би смеело со уредба со законска сила да се менуваат пропишаните казни со Кривичниот законик, со што би се создале практични проблеми во казнените постапки, кои би морале да се решаваат во согласност со принципот на примена на поблаг закон. Поради комплексните ефекти на уредбите со законска сила врз постапувањето на судовите, тие би требало да се донесуваат во консултации со нив и, по правило, врз основа на нивни предлози.

Во отсуство на собраниска контрола над активностите на Владата, од аспект на начелото на владеењето на правото е особено важно Владата да воспостави комуникација со Уставниот суд за претходна проверка на уставната заснованост на уредбите и другите акти што таа ги донесува во време на таква состојба, пред нивното усвојување. Во услови на крајно арбитрарни „политички толкувања на правото“ поврзани со Собранието и неможноста за парламентарна контрола над уредбите на Владата, доколку пратениците во Собранието не ја исполнат својата должност и тоа не биде свикано, единствен начин за остварувањето на барањето за контрола над овластувањата на Владата е активизмот на Уставниот суд, чиишто основни функција и смисла на постоење се да ги штити уставноста и законитоста (член 108 од Уставот). Со други зборови, не е (односно беше) доволно што Уставниот суд поништи уредби со законска сила. Мошне посоодветно и посходно на вонредната состојба ќе беше да се воспостави однос со Владата во кој Уставниот суд врши претходна проверка за воопшто да не доаѓа до турбулентни поништувачки и/или укинувачки одлуки.

Таа негова функција не е ограничена со каков било друг услов и не е врзана за остварувањето или неостварување на функцијата на другите државни органи, во конкретниов случај, можноста или неможноста на Собранието да врши политичка контрола и надзор над Владата, а со тоа и на уставноста и законитоста на нејзините акти. Според член 14 од Деловникот на УСРСМ, тоа може и *ex officio* да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на пропис или на друг општ акт, а во однос на поднесените иницијатива може да се постапува *ultra petitum*, односно може да оценува уставност и законитост на одредби од пропис или друг општ акт, што не се оспорени со поднесена иницијатива.

Таквата уставна поставеност на Уставниот суд му налага должност во услови и на нефункционирање на собраниската контрола над Владата во време на вонредна состојба, тој да преземе интензивна активност на соработка, помош и апостериорна контрола над прописите што ги донесува Владата, низ одржување редовни седници (еднаш неделно), посветени на превентивна расправа за предложените уредби, односно на расправа за уставноста и законитоста на веќеусвоени уредби.

Постојната состојба на блокада на парламентарната контрола над Владата и на неостварување на функциите на Собранието во вонредна ситуација може да биде надмината со одлука на Уставниот суд, со која ќе биде ставена надвор од сила Одлуката за распуштање на Собранието од 16 февруари 2020 година. Причина за тоа е неостварувањето на целта поради која е донесена – одржување на предвремени парламентарни избори на 12 април. Со тоа, Одлуката станала беспредметна, и со оглед на тоа дека не постои друг уставен начин за донесување нова одлука за денот на одржување на изборите, за донесување таква одлука може да одлучува само Собранието, на седница што би била свикана тогаш кога, врз основа на одлука на здравствените институции, треба да биде прогласен престанок на вонредната состојба.

5. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Во согласност со наведеното, се постигнуваат неколку заклучоци во врска со правните аспекти на вонредната состојба:

1. Почитувањето на начелото на владеењето на правото, како општоприфатен меѓународен стандард и темелна уставна вредност, мора да се обезбеди и при вонредна состојба.
2. Вонредната состојба не е здравствена, туку посебна уставно-правна, односно правна категорија која се заснова врз Одлуката за прогласување епидемија како сериозна опасност за здравјето на населението. Поради погрешни формулации на одредбите од Уставот на Република Северна Македонија (член 125), не се разликуваше „прогласување епидемија“ од „утврдување вонредна состојба“, така што од Одлуката на Претседателот на Републиката произлегува дека вонредната состојба е прогласена по автоматизам што ја следи Одлуката на Светската здравствена организација.
3. Одлуката на Претседателот на Републиката за утврдување вонредна состојба нема декларативно, туку конститутивно дејство: со неа се активираат посебните одредби на Уставот што се однесуваат на овластувањата на Владата, со уредби со законска сила да управува со надминувањето на кризата и со отстранувањето на нејзините последици.
4. Вонредната состојба е прогласена во услови на вкрстено дејство на неколку фактори кои, покрај основната, здравствената криза, која е нејзин повод, опфаќаат: распуштено Собрание и одложени предвремени избори и, од друга страна, по пристапувањето кон НАТО-алијансата, Одлуката на Европскиот совет за започнување преговори со Република Северна Македонија за членство во ЕУ. Тие моменти ги усложнуваат правните проблеми во примената на крајно непрецизните уставни и законски решенија за прогласувањето на вонредната состојба, функционирањето на извршната власт со посебни овластувања и ефикасното остварување на целите на прогласувањето на вонредната состојба: спречување на опасноста за здравјето на населението и овозможувањето за функционирање на економијата, образованието и другите сфери на општествениот живот во услови на нужни ограничувања вклучувајќи ограничувања на одделните човекови права и посебен режим за одредени економски и други активности.

5. Основен постулат врз кој треба да се темели функционирањето на државата во вонредна состојба е помирувањето на, од една страна, нужноста од нејзино прогласување и ефектуирање посебни овластувања и мерки на Владата заради остварување на главната цел – заштита на здравјето и животот и, од друга страна – почитувањето на начелото на владеењето на правото, во услови на негово изместување од основните столбови – принципот на поделба на власта, на собраниска политичка контрола и надзор над извршната власт и на почитување на основните човекови права. Трудот имплицира заклучок дека, во основа, не е создаден груб дебаланс меѓу двата интереси и дека, во основа, овластувањата и мерките на Владата се нужни и пропорционални на целите за надминувањето на епидемијата, но мора во уште поголема мера да се асоцираат со постулатите на начелото на владеењето на правото, сето тоа при непостоење на сосема прецизна и конзистентна уставна и законска рамка на вонредната состојба.
6. Уредбите со законска сила што ги донесува Владата врз основа на своите посебни уставни овластувања по прогласувањето на вонредната состојба мора да бидат подложени на строги критериуми на нужност и пропорционалност. Нивното дејство престанува со престанокот на вонредната состојба. Уредбите, вклучително и тие со кои е предвидено продолжено траење на нивното дејство, мора со прогласувањето на престанокот на вонредната состојба да подлежат на потврдување од страна на Собранието кое, со посебен закон, треба да уреди дали тоа дејство продолжува и да предвиди отстранување на последиците кои настапиле врз основа на одделни правни акти, евентуални компензации итн. Во однос на уредбите и другите одлуки на Владата што ги тангираат основни човекови слободи и права, ограничувањата мора да бидат во согласност со членот 15 на Европската конвенција за човековите права и, кај дерогабилните права – во согласност со посебните одредби на Конвенцијата, кои се однесуваат на тие права, и барањата за законска основа на ограничувањето, легитимноста на целта и уважувањето на интересот на демократското општество. Анализата на досега применетите ограничувања упатува на заклучокот дека тие се, главно, нужни и пропорционални, но не сите. Дополнително, треба да се размисли како процесот на нивното донесување да биде поттранспарентен и помалку конфузен.

7. Парламентарната демократија не смее да се суспендира во текот на вонредната состојба. Должноста на Собранието да се состане, иако распуштено, наоѓа најдиректна основа во одредбите за прогласување воена и вонредна состојба (чл. 125 и 126 од Уставот). Под поимот „неможност“ да се состане Собранието, треба да се подразбира фактичка, а не правна неможност (пречка) за свикување на Собранието. Уставот не содржи ниедна одредба во која би била предвидена правна пречка за свикување на Собранието, а од повеќе одредби, иако сосема конфузни, произлегува дека таква пречка не може да постои ни во однос на „распуштено“ Собрание. И според Изборниот законик, мандатот на пратениците трае до верификацијата на мандатите и конституирањето на новиот собраниски состав.
8. Ставајќи се во позиција на супститут на Собранието, Претседателот на Републиката би морал во својата одлука, во општи црти, да назначи какви се задачите на извршната власт и Одлуката би морала да содржи изречна одредба дека уредбите со законска сила, по аналогија со редовните закони, се објавуваат во службениот весник, со указ на Претседателот, при што тој има право да задржи и да ѝ врати на Владата, одредена уредба за која смета дека е противуставна, непропорционална, ненужна, дека мерките се временски несоодветно определени итн., така што Владата би морала уште еднаш да ја разгледа и да ја усвои.
9. Недоволната и конфузната уставна и правна регулатива на вонредната состојба остава простор за импровизации и политички судири околу толкувањето на условите за прогласување вонредна состојба, за овластувањата на Владата, судската контрола над законитоста на одлуките на Владата, можноста и должноста распуштеното Собрание повторно да биде свикано, уредбите со законска сила, нужните ограничувања на човековите права и траењето на ефектите на интервентните мерки во економијата и другите области. Тоа упатува на потребата од зајакнување на капацитетите на Владата не само во креирањето на одделни здравствени, економски и други политики, приспособени на целите на вонредната состојба, туку и во подготовката на правните прописи за нивно спроведување.
10. Поради тоа, покрај извонредно екипираниот и успешен медицински тим, потребно е (или беше потребно) Владата да формира два оперативни експертски тимови – за економски и правни прашања, во помалоброен и дневно оперативен состав,

кои ќе ѝ помагаат во подготовките на уредбите и на другите одлуки, во предлагањето на одлука за престан на вонредната состојба, подготовките за постапката на потврдување на уредбите од Собранието и преиспитување на нивното дејство за време и по престанокот на вонредната состојба.

11. Поаѓајќи од духот на Уставот и неговите основни начела, посебно, начелото на владеењето на правото, од овој труд произлегува ставот дека единствен излез од усложнетата правна ситуација со прогласувањето на вонредна состојба, најблиско до постулатите на тоа начело е свикување на Собранието и преземање, од него, на должноста што му е одредена со уставните одредби за вонредната состојба.

Библиографија

а) книги и статии во списанија

1. DCAF. 2005. *States of Emergency*. Backgrounder – Security Sector Governance and Reform, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
2. CDL-PI(2020)003-e Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency.
3. Schmitt, C. 2005. *Political theology: Four chapters on the concept of sovereignty*. University of Chicago Press.
4. Zwitter, A. 2013. „The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy“, University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series no. 10/2013.

б) закони и други прописи

1. Деловник за работа на Собранието на Република Северна Македонија („Сл. весник“, бр. 91/2008, 19/2010, 23/2013).
2. Деловник за работа на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Сл. весник“, бр. 70/1993, 202/2019).
3. Закон за Владата на Република Северна Македонија („Сл. весник“, 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, бр. 98/19).
4. Закон за кривичната постапка („Сл. весник“, бр. 150/2010).
5. Закон за судовите („Сл. весник“, бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 и 198/2018 и бр. 96/2019).

6. Изборен законик („Сл. весник“, бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19, 98/19 и 42/20).
7. Кривичен законик („Сл. весник“, бр. 37/1996 ... 2018).
8. Одлука на Уставниот суд на Република Северна Македонија, бр. 49/2019, од 12 мај 2020 година („Сл. весник“, бр. 135/2020).
9. Резолуција 2209 (2018) на Парламентарното собрание на Советот на Европа.
10. Устав на Република Северна Македонија („Сл. весник“, бр. 52/1991, 1/1992, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009, 13/2009, 49/2011, 6/2019).
11. Уредба со законска сила за исплата на паричен надомест за лица ангажирани со договор за 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 за привремена вонредна состојба („Сл. весник“, бр. 102/2020).
12. Уредба со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредната состојба („Сл. Весник“, бр. 97/2020 и 100/2020).
13. Уредба со законска сила за ограничување на исплатата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредната состојба („Сл. весник“, бр. 97/2020, 103/2020 и 108/2020).