



**АНАЛИЗА НА ИСКУСТВАТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ
ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА
И УРЕДБИТЕ СО ЗАКОНСКА СИЛА**

ФЕВРУАРИ 2021

СОДРЖИНА

I. ВОВЕД.....	3
II. ПРИМЕНА НА УСТАВНИТЕ ОДРЕДБИ ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА.....	5
III. ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ И НАЧИН НА ПРОГЛАСУВАЊЕ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	7
IV. НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА ВЛАДАТА И УРЕДБИТЕ СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА.....	14
V. ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ.....	19

I. ВОВЕД

Во 2020 година државите во светот се соочија со предизвик од високо заразен вирус од видот коронавирус, наречен коронавирус КОВИД-19.

Пренесувањето на корона вирусот КОВИД-19 од човек на човек беше официјално потврдено на 23 јануари 2020 година. Неговото проширување достигна степен на светска пандемија, официјално прогласена на 11 март 2020 година од Светската здравствена организација (СЗО).

Во периодот што следеше, зависно од условите и околностите, во голем дел од државите е прогласена вонредна состојба заради пандемијата, најчесто проследена со затворање на државните граници, преземени мерки за ограничување на слободата на движење на граѓаните и преземање на други итни активности во насока на спречување на ширењето на пандемијата со корона вирусот КОВИД-19.

Целта на оваа анализа е искуството на Република Северна Македонија со вонредната состојба, за првпат прогласена од Претседателот на Република Северна Македонија заради пандемијата со корона вирусот КОВИД-19 во периодот од 18 март 2020 година до 22 јуни 2020 година, преку споделување на искуствата и предизвиците на институциите за време на вонредната состојба.

Во анализата посебен акцент е ставен на искуствата на институциите со потребата од донесување на уредби со законска сила, односно потребата од регулирање или дорегулирање на одредби од поединечните закони за да можат непречено да ги вршат своите законски надлежности за време на вонредната состојба.

Владата на Република Северна Македонија донесе 250 уредби со законска сила за време на вонредната состојба, во периодот од 18 март до 22 јуни 2020 година.

Со цел анализата да даде реална слика на случувањата, во Министерството за правда беше одржан состанок со претставници на повеќе носечки институции за време на вонредната состојба: Владата на Република Северна Македонија, Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Министерството за здравство, Центарот за управување со кризи, Дирекција за заштита и спасување, Министерството за финансии, Генералштаб на Армијата. На состанокот беа изнесени дел од искуствата на институциите и беше заклучено претставниците на овие институции да достават материјал во кој би го опфатиле аспектот за неопходно регулирање на одредено прашање од нивна надлежност, краток осврт за потребите и предизвиците при подготовката на уредбите со законска сила, кои работи нужно морале да бидат уредени, прашањето за донациите, како и научените лекции од оваа состојба. Материјалите од претставниците на институциите се во целост во прилог на оваа анализа.

Истовремено, особено ја истакнуваме и никако не смееме да забораваме да ја нагласиме улогата на академската заедница¹ и граѓанскиот сектор во дадениот момент, кои со своите објавени анализи за вонредната состојба и за уредбите со законска сила доследно ја вршеа својата општествена улога во сложениот политички контекст.

Иако од страна на Владата на Република Северна Македонија и Службен весник на Република Северна Македонија беа објавувани уредбите со законска сила на нивните веб страници, Македонското здружение на млади правници (МЗМП) со цел подобро информирање на јавноста редовно ги објавуваше и споделуваше Уредбите со законска сила донесени од Владата за целиот период на веб страната на здружението – www.myla.org.mk.

Со цел да овозможи систематизиран увид во законитоста и пропорционалноста на уредбите донесени за време на вонредната состојба поврзана со пандемијата од корона вирусот КОВИД-19, како и да се истражи неопходноста за нивното усвојување и спроведување во пракса, Блупринт

¹ Правни аспекти на вонредната состојба од 04.05.2020 година, МАНУ, http://manu.edu.mk/wp-content/uploads/2020/06/Lektor-2-%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%B2%D0%BE%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%98%D0%B1%D0%B0_%D0%9C%D0%90%D0%9D%D0%A3_04_05.2020_%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-1.pdf

групата за реформи во правосудството изработи Анализа на правни акти донесени за време на вонредната состојба во март-јуни 2020 година².

Центарот за правни истражувања и анализи со својата публикација Предизвици на судството во време на вонредна состојба³ даде осврт кон функционирањето на судската власт за време на вонредната состојба.

Оттука, изразуваме огромна благодарност за нивното „будно око“ и уредно следење на работата на институциите и следењето на заштитата на човековите права во периодот на вонредна состојба, што придонесе полесно да станеме свесни за одредени прашања и на правилен начин да се справуваме со вонредната состојба во иднина. За овие анализи, кои исто така се во прилог на оваа Анализа, слободно можеме да кажеме дека се дел од основата при разгледувањето на прашањата.

Во анализата ќе биде изнесена и улогата на Уставниот суд во вонредната состојба и контролата над уредбите со законска сила како посебни акти со законска сила, преку цитирање на дел од одлуките кои се однесуваат на прашања поврзани со прогласувањето на вонредната состојба, уставноста, законитоста, пропорционалноста и времетраењето на уредбите.

1.1 II. ПРИМЕНА НА УСТАВНИТЕ ОДРЕДБИ ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА

Главата VII и одредбите од членот 122 до членот 128 од Уставот на Република Северна Македонија се основните одредби кои ја определуваат одбраната, воената и вонредната состојба.

Членот 124 од Уставот определува дека: „Воена состојба настапува кога претстои непосредна воена опасност од напад врз Републиката или кога Републиката е нападната или и е објавена војна. Воена состојба прогласува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број

² Анализа на правни акти донесени за време на вонредната состојба во март-јуни 2020 година https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5%20%D1%83%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B1%D0%B8%20%D1%81%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0%20%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B2%D0%BE%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0%20%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%98%D0%B1%D0%B0%20%D0%B2%D0%BE%202020_%D0%91%D0%BB%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%82.pdf

³ Предизвици на судството во време на вонредна состојба <https://www.cpia.mk/media/files/120436-predizvici-n%D0%90-sudstvoto-vo-vreme-n%D0%90-vonredn%D0%90-sostojb%D0%90.pdf>

пратеници по предлог од претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници. Ако Собранието не може да се состане, одлука за прогласување на воена состојба донесува претседателот на Републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување штом тоа ќе е во можност да се состане.“

Членот 125 од Уставот определува дека „Вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии. Постојењето 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.“

Членот 126 од Уставот гласи: „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.“

Членот 127 од Уставот определува дека „За време на воена состојба, ако Собранието не може да се состане, претседателот на Републиката може да ја именува и разрешува Владата и да именува и разрешува функционери чиј избор е во надлежност на Собранието.

Членот 128 уредува дека “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.“

Исто така, со членот 21 од Уставот се уредува дека „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.“

Членот 54 од Уставот определил дека „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 нечовечно 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.

Во одредбите од член 63 од Уставот кои се однесуваат на пратениците, ставот 4 определува дека „Мандатот на пратениците во Собранието може да се продолжи само во случај на воена или вонредна состојба.“

Амандманот XXV од Уставот определува дека „1. 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.“

Овие цитирани уставни одредби се одредби каде изречно се споменува вонредната состојба и тие беа темелите на нашето општество за време на вонредната состојба. Од овие уставни одредби заедно со ограничениот број законски одредби во пооделни закони се црпеа надлежностите и постапувањето на надлежните органи согласно околностите кога настана пандемијата со вирусот КОВИД-19.

Прегледот и одговорите за функционирањето на државата во овој период е даден подолу.

1.2 III. ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ И НАЧИН НА ПРОГЛАСУВАЊЕ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Со откривањето на првиот случај во Република Северна Македонија на 26 февруари 2020 година на заболена жена, но и проширувањето на коронавирусот КОВИД-19 кај други двајца жители од Дебар, се создадоа услови за прогласување на кризна состојба.

Во моментот на појавата на коронавирусот КОВИД-19, политичкиот контекст во државата беше сложен.

Врз основа на барање за предвремени избори, по оставката на Претседателот на Владата на Република Северна Македонија кон крајот на 2019 година, на 3-ти јануари 2020 година согласно член 68 став 1 алинејата 13 од Уставот и членот 43 од Законот за Владата на Република Северна

Македонија⁴, Собранието на Република Северна Македонија со Одлука за избор на Влада на Република Северна Македонија⁵, избра преодна (техничка) Влада со нов премиер и мандат на истата во следните 100 дена да организира и спроведе избори на пратеници во Собранието на Република Северна Македонија. Воедно, на 16 февруари 2020 година, врз основа на членот 68 став 2 и членот 63 став 6 од Уставот, Собранието донесе Одлука за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија⁶.

Претседателот на Република Северна Македонија, согласно спроведените фер и демократски претседателски избори во 2019 година, легитимно го остварува својот петгодишен мандат од 12 мај 2019 година.

Во овие услови, неочекуваната појава на пандемијата доведе до преземање на итни мерки од страна на државата.

Врз основа на член 58 ставот 1 од Законот за заштита на населението од заразни болести, Владата на Република Северна Македонија на 12 март 2020 година донесе Одлука за мерки за спречување на внесување и ширење на коронавирус COVID-19⁷, по која веднаш следеше Одлука за постоење на кризна состојба на дел од територијата на Република Северна Македонија, заради спречување на внесување и ширење на коронавирус COVID-19⁸, за подрачјето на општина Дебар и Центар Жупа, со времетраење од 30 дена. Оваа одлука беше донесена врз основа на член 31 ставот 1 од Законот за управување со кризи⁹.

Основано беше прашањето за разликување на кризната и вонредната состојба, кои критериуми треба да бидат исполнети, дали одредена состојба

⁴ Закон за Владата 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)

⁵ Одлука за избор на Влада на РСМ Бр. 08-76/1 од 03.01.2020 година, објавена во „Службен весник на РСМ бр.2/2020 од 3 јануари 2020 година, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/17f71c3134ab4dd699c7f13813427347.pdf>

⁶ Одлука за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија бр.08-1421/1 од 16.02.2020 година објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 43/2020 од 16.02.2020 година, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/14dfd5c2d1764a809ee97512c36e15f6.pdf>

⁷ Одлука за мерки за спречување на внесување и ширење на коронавирус COVID-19⁷ објавена во „Службен весник на РСМ“ бр.62/2020 од 12.03.2020 година, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/099b0abae78442ddab217ec729d2d9e1.pdf>

⁸ Одлука за постоење на кризна состојба на дел од територијата на Република Северна Македонија, заради спречување на внесување и ширење на коронавирус COVID-19, објавена во „Службен весник на РСМ“ бр.62/2020 од 13.03.2020 година, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/04ff2f2c47114ce5bf9cee74d38633bc.pdf>

⁹ Закон за управување со кризи „Службен весник на Република Македонија“ бр. 29/05, 36/11, 104/15, 39/16 и 83/18

е кризна или вонредна и обемот на правата и последиците за надлежните институции и граѓаните.

Кризната состојба е уредена со Законот за управување со кризи, а вонредната состојба со уставни одредби со Уставот. Нема посебен закон за вонредна состојба. Ова доведе до одредени предизвици на терен.

Во услови на кризна состојба, согласно Законот за управување со кризи се формираат кризен Главен штаб и кризни штабови кои се одговорни за спроведувањето на активностите на терен, во однос на обезбедување континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи; изработување и ажурирање на единствена процена на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката и предлагање мерки и активности за разрешув. **Центарот за управување со кризи нема никакви надлежности во услови на вонредна состојба.**

Владата на Република Северна Македонија, донесе Одлука за формирање на Главен координативен кризен штаб за обезбедување целосна координација на органите на државната управа, на правните лица основани од државата, како и на единиците на локалната самоуправа, во врска со спречување, внесување и ширење на Коронавирус COVID-19, под бр. 44-2147/3-1 од 14 март 2020 година.¹⁰

Главниот координативен кризен штаб е формиран како оперативно тело за обезбедување целосна координација на органите на државната управа, на правните лица основани од државата, како и на единиците на локалната самоуправа, во врска со спречување, внесување и ширење на Коронавирус COVID-19.

Судскиот совет на Република Северна Македонија како самостоен и независен орган на судството кој ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт согласно Устав и закон, донесе Одлука¹¹ за постапување на судовите во Република Северна Македонија во услови на зголемена опасност од вирусот КОВИД-19 бр. 02-66/1 од 17.03.2020 година, со која претседателите на судовите и судиите беа задолжени менаџирањето на предметите да го усогласат со препораките и мерките донесени од Владата

¹⁰ ОСВРТ НА ПРОБЛЕМИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРДНАТА СОСТОЈБА, ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, Генерален секретаријат на Владата, 8 февруари 2021

¹¹

<http://sud.mk/wps/wcm/connect/ssrm/0f34ac16-22ad-402e-a2b5-605f93d5a465/%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0+%D0%B7%D0%B0+%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BF%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5+%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5+%D0%B2%D0%BE+%D0%A0%D0%A1%D0%9C+%D0%B2%D0%BE+%D1%83%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B8+%D0%BD%D0%B0+%D0%B7%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0+%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82+%D0%BE%D0%B4+%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81%D0%BE%D1%82+%D0%9A%D0%9E%D0%92%D0%98%D0%94-19.pdf?MOD=AJPERES&CID=>

и надлежните здравствени власти и должноста да ги преземат сите мерки на претпазливост за намалување на ризикот со инфекција. Со оваа Одлука беа определени неколку значајни мерки:

- донесување на план од страна на претседателите на судовите за спречување на ширењето на пандемијата во судовите и почитување на препораките од здравствените власти;

- беа определени кои предмети се од итна (нужна) природа по кои мора да постапуваат судовите за да се запази начелото на судење во разумен рок, но исто така, и заштита на здравјето на странките и граѓаните,

- се овозможи и дозволи целосна електронска комуникација, судење online и работа од дома, доколку судовите имаат технички услови.

Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, врз основа на член 20 и 25 од Законот за јавното обвинителство донесе две задолжителни упатства значајни за постапувањето на јавните обвинителства за време на кризната и вонредната состојба: Задолжително упатство¹² за постапување на обвинителствата на кризното подрачје на Општина Дебар и Центар Жупа од 13.03.2020 година и Задолжително упатство¹³ од 14.03.2020 година. Во овие упатства се уредува итноста на предметите, а за приоритетни се определуваат постапување по кривичните предмети поврзани со Пренесување заразна болест по член 205 од КЗ, Непостапување според здравствените прописи за време на епидемија по член 206 од КЗ, Несовесно лекување болни по член 207 од КЗ, Неукажување медицинска помош по член 208 од КЗ, Спречување службено лице во вршење на службено дејствие по член 382 од КЗ, Напад врз службено лице при вршење работи на безбедноста по член 383 од КЗ, Организирање на отпор по член 387 од КЗ, кривични пријави од надлежни институции во врска со донесените одлуки, мерки и препораки од други надлежни институции за справување со појавата и ширењето на коронавирусот COVID-19.

Прогласување на вонредната состојба

Предизвиците со ширењето на коронавирусот КОВИД-19, доведоа до зачестени средби на Советот за безбедност, но и широка консултација на Претседателот на Република Северна Македонија околу прогласувањето на вонредната состојба.

¹² Интегрален текст објавен на веб страницата на ЈОПСМ <https://jorm.gov.mk/zadolzhitelno-upatstvo/>

¹³ Интегрален текст објавен на веб страницата на ЈОПСМ <https://jorm.gov.mk/zadolzhitelno-upatstvo-2/>

Одлуката за утврдување на постоење на вонредната состојба¹⁴ е донесена врз основа на образложениот предлог на Владата на Република Северна Македонија бр. 44-2329/1 од 18.3.2020 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 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 свика седница на која ќе се разгледа предлогот поднесен од Владата на Република Северна Македонија.

Со 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.

Согласно член 108 од Уставот, „Уставниот суд на Република Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.“

Воедно, имајќи предвид дека Собранието беше распуштено и не можеше да ги потврди Одлуките на претседателот на Република Северна Македонија¹⁵ согласно член 124 ставот 3 од Уставот, од најголемо значење се одлуките на Уставниот суд со кои беа отфрлени иницијативите за

¹⁴ Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба на Претседателот на Република Северна Македонија бр. 08-526/2 од 18.03.2020 година, објавена во Службен весник на РСМ бр. 68/20 од 18 март 2020 година, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/4049500a3fc544da898402bee6a65758.pdf>

¹⁵ Претседателот на Република Северна Македонија донесе пет Одлуки за утврдување на постоење на вонредна состојба на територија на цела држава заради заштита и справување со последиците од ширењето на Коронавирус COVID-19:

-Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба бр. 08-526/2 од 18.03.2020 година, за период од 30 дена, објавена во „Службен весник на РСМ“ бр. 68/20 од 18 март 2020 година <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/4049500a3fc544da898402bee6a65758.pdf>;

-Одлука за утврдување на вонредна состојба бр.08-607/2 од 16 април 2020 година, за период од 30 дена објавена во „Службен весник на РСМ“ бр.104/20 од 17.04.2020 година, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/9e1c06c7e2474dd9bc49f8dd46e0f793.pdf>;

-Одлука за утврдување на вонредна состојба бр. 08-682/2 од 16 мај 2020 година, за период од 14 дена, објавена во „Службен весник на РСМ“ бр.127/20 од 17.05.2020 година <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/d6c92844ad5a4fe2bc47874b138e97fa.pdf>

-Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба бр.08-729/2 од 30 мај 2020 година, за период од 14 дена, објавена во „Службен весник на РСМ“ бр. 142/20 од 31.05.2020 година

-Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба бр.08-777/3 од 15 јуни 2020 година, за период од 8 дена, објавена во „Службен весник на РСМ“ бр. 159/20 од 15.06.2020 годин, 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 корона вирусот COVID-19

поништување на одлуките на претседателот на Република Северна Македонија за утврдување на постоење на вонредна состојба.

Со Одлуката бр. Убр. 55 од 12.05.2020 година, Уставниот суд ја оценил за уставна Одлуката на Претседателот на Република Северна Македонија за утврдување на постоење на вонредна состојба:

„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 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 18.03.2020 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.

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.

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.“

1.3 IV. НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА ВЛАДАТА И УРЕДБИТЕ СО ЗАКОНСКА СИЛА ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА

Во оваа точка ќе се анализираат одредбите кои даваат надлежности на Владата да донесува уредби со законска сила.

Уставната одредба од членот 126 од Уставот гласи: „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.“

Воедно, одредбата од членот IV од Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба на Претседателот, гласи: „За времетраењето на вонредната состојба Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила“.

Согласно ова, за првпат од независноста на Република Северна Македонија се операционализираа членовите 125 и 126 од Уставот на Република Северна Македонија за прогласување на вонредната состојба и се овозможи надлежноста на Владата на Република Северна Македонија, во услови на вонредната состојба да донесува уредби со законска сила согласно Уставот и законите, со што се овозможи полесно и поедноставно спроведување на мерките за превенција и спречување на ширење на пандемијата. Уредбите со законска сила во услови на вонредна состојба имаат директна правна сила и последица на закон.

Уставот со одредбата од членот 128 утврдил кои мандати се уставно загарантирани во услови на вонредна состојба. Согласно ова, „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.“

Овој член од Уставот гарантира и овозможува основна функционалност на државата, односно определува носители на функции и институции на кои им се дава мандат за да ги преземаат неопходните мерки и активности за да обезбедат функционалност на државата во услови на вонредна состојба.

Со одлуката за прогласување на вонредната состојба се зголеми концентрацијата на власт во Владата на Република Северна Македонија, а во услови кога Собранието беше распуштено Уставниот суд на Република Северна Македонија ја извршуваше својата уставна надлежност на контролор на донесените прописи од извршната власт со Уставот и законите.

Врз основа на поднесени иницијативи, Уставниот суд согласно член 110 од Уставот¹⁶, вршеше директна контрола над донесените уредби со законска сила на Владата за време и позавршувањето на вонредната состојба.

Согласно Уставниот суд:

„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 казните 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

¹⁶ Уставниот суд на Република Македонија:

- одлучува за согласноста на законите со Уставот;
- одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите;
- 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;
- решава за судирот на надлежностите меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт;
- решава за судирот на надлежностите меѓу органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа;
- одлучува за одговорноста на претседателот на Републиката;
- одлучува за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и на здруженијата на граѓаните и
- одлучува и за други прашања утврдени со Уставот

не бидат во спротивност со другите обврски што произлегуваат од меѓународното право.“

Во однос на донесените уредби со законска сила од страна на Владата, Уставниот суд цени дека:

„Владата ги донесува „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. 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.

Исто така, во однос на правната природа на уредбите со законска сила Уставниот суд го зазема следниот став:

„Уредбите со законска сила се правни прописи, акти што ги носи орган којшто 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 членот 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 членот 54 (дали има дискриминација по наведените основи) дали се повредува право коешто не може да биде дерогирано ни во вонредна ни во воена состојба и меѓународно признатите права коишто не можат да бидат дерогирани.

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.

Уставниот суд за дел од уредбите со законска сила утврдил дека „ 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“.

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 *suī 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.

Во однос на обемот на уредувањето од страна на Владата, Судот поништи дел 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), со која се уредува прашањето за судиите-поротници на кои мандатот им истекува за време на вонредната состојба, а по сила на уредбата им се продолжуваше се до завршување на постапката по судскиот предмет. И покрај даденото образложение за должината на процесот на избор на судии поротници во Судскиот совет согласно ново настанатите услови од пандемијата што директно доведува до ризик за судењето во разумен рок и повторно започнување на процесите заради промена на составот на судот и директно застарување на предметите, Судот флагрантно ги отфрли овие факти. Образложението на Судот е дека:

„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. 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.

Во одлуките на Уставниот суд застапено е мислењето дека роковите во и самите Уредби со законска сила важат само за време на вонредната состојба. Ова прашање отвори голем број дискусии и истото треба компаративно да се разгледа преку праксата на други и меѓународните судови, ставовите на академската заедница, а по потреба соодветно да се регулира.

Предизвиците на Владата и донесувањето на уредбите со законска сила

Во овој дел, од значење е конкретното споделено искуство и предлозите на Секторот за нормативно-правни работи поврзани со седниците на Владата и

работните тела на Владата, во документот Освртот на проблемите и предизвиците за време на вонредната состојба, Генерален секретаријат на Владата, 8 февруари 2021, во прилог на оваа Анализа.

Предизвиците на државни и безбедносни институции во врска со вонредната состојба предизвикана од пандемијата со коронавирусот КОВИД-19

За улогата, постапувањето, конкретните предизвици и предлозите на Центарот за управување со кризи, Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Генерал штабот на Армијата, Дирекцијата за заштита и спасување и Министерството за здравство може подетално да се види во материјалите во прилог кон анализата за секоја поединечна институција.

Анализа на уредбите со законска сила од страна на граѓанскиот сектор

Граѓанскиот сектор во анализите кои се дадени во прилог на оваа Анализа даваат осврт кон уредбите со законска сила донесени за време на вонредната состојба, со предлози и препораки.

1.4 V. ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Од Анализата со прилозите може да се заклучи дека со оглед на специфичните околности, Република Северна Македонија успешно ја преброди првата вонредна состојба уредена со неколку уставни одреди, креирајќи решенија кои бараа брзи одлуки, а со кои мораа да се почитуваат уставните темелни вредности и човековите права согласно меѓународните документи и стандарди.

Стегнатото искуство на државата, институциите, дискусиите на стручната и општа јавност, на состанокот, Анализата и материјалите кон Анализата, упатуваат кон единствениот став во заклучокот за итна и неопходна потреба од регулација со законски одредби на вонредната состојба, која ќе направат јасна дистинкција и објаснување помеѓу неа и другите сосотојби (воена, кризна и други).

Следното прашање кое треба да биде одговорено е обемот на уредувањето, воспоставувањето на систем и лоцирањето на проблемите кои можат да произлезат во вонредната состојба.

Прашањата кои треба да се регулираат се повеќе, почнувајќи од условите, околностите, надлежните органи и овластувањата, координацијата и оперативните активности на надлежните институции, ефикасноста, ефективноста и заштитата на човечкиот фактор, паралелно со прашањата за нормативно-правните активности на институциите и регулирање на нивно постапување за време на вонредната состојба, преку пропишување на посебни процедури за подготовка и донесување на акти во вонредна состојба, уредување на постапка за постапувањето на Собранието за време на вонредна состојба, итна постапка за потврдување или за донесување на закони и уредби со законска сила во вакви услови. Исто така, да се оцени за потребата од ваква посебна постапка во министерствата и во Владата.

При разгледувањето на прашањата да се земат предвид компаративната анализа на земјите од регионот и другите држави членки на Европската унија, препораките и предлозите од доставените материјали од институциите во прилог на Анализата, академската заедница, граѓанскиот сектор.

Предлагаме, Уставниот суд да подготви своја анализа за вонредната состојба, а особен акцент на анализата да даде кај преземените мерки со кои влијаеше на ограничување на правата од работен однос и судењето во разумен рок. Ригорозноста околу критериумите со кои ги поништува уредбите со законска сила, да биде особено аргументирано и споредено компаративно со аргументите на Европскиот суд за човекови права.

Особено да се има предвид Европската конвенција за човекови права и одлуките на Европскиот суд за човекови права и слободи. Во овој момент постои еден предмет пред судот за кој се уште не е донесена одлука на судот. Но, сите ги очекуваат и другите предмети, со оглед дека ограничувањето на уживањето на слободите и правата (особено за движење) беше случај скоро во сите земји членки на ЕУ.

Регулирањето на оваа материја да биде преку активно вклучување на широката јавност, со организирање на јавна дебата, со оглед на значењето на правата и последиците од оваа законска материја.

Подготвила: Славица Жерајиќ

Министерство за правда



Ministria e Drejtësisë