



ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА**

Резиме

Заради ефикасно спречување на пандемијата на корона-вирусот, првпат од постоењето на Република Северна Македонија со одлука на Претседателот на државата на 18 март 2020 година е утврдена вонредна состојба, којашто покрај засилените мерки за заштита на здравјето на населението имплицира воведување посебен правен режим чиешто основни карактеристики се: отстапување од начелото на поделба на власта и преземање од Владата легислативни овластувања, можност за ограничување на основните човекови слободи и права и преземање интервентни мерки од извршната власт во економијата, образованието и други сфери на општествениот живот.

Вонредната состојба ја демонстрира на најдиректен начин способноста на државата да се справува со посебни ситуации на општо загрозување на егзистенцијалните интереси и потреби на општеството, но не излегувајќи од рамките на начелото на владеење на правото и постојано водејќи се од барањето за брзо отстранување на сите последици на вонредната состојба со целосна реафирмација на тоа начело. Тоа барање налага потреба од минуциозна анализа на сите правни аспекти на вонредната состојба, уредбите со законска сила, интервенциите во стопанството, ограничувањата на човековите слободи и права и другите подрачја во кои има ефекти нејзиното прогласување.

Анализата, што за своја основа ја има уставната рамка на прогласувањето вонредна состојба, меѓународните норми и стандарди што се однесуваат на одделните аспекти на нејзините непосредни правни последици, како и добрите практики на другите држави во светот, подеднакво соочени со потребата од преземање вонредни мерки во услови на светски прогласена пандемија, се соочува со фактот дека, од една страна, вонредна состојба е прогласена во време кога Собранието на РСМ е распуштено, предвремените избори, закажани за 12 април 2020 година, се одложени за непознат датум по завршување на вонредната состојба, а постојната Влада е техничка, формирана според „пржински модел“ заради организирање на предвремените избори и, оттука, со недоволен капацитет и општа политичка поддршка нужна за вакви ситуации.

* Автори на анализата: акад. Владо Камбовски, проф. д-р Ана Павловска-Данева, проф. д-р Гордана Лажетик, д-р Елена Мујоска-Трпевска, м-р Константин Битраков.

* Датум на издавање на анализата: 4.5.2020.

Прогласувањето вонредна состојба се совпадна со приемот на РСМ во НАТО и донесувањето одлука од ЕС (25 март 2020 година) за започнување преговори за членство на РСМ во ЕУ. Здравствената криза, којашто со сигурност ќе се прелее и во подрачјето на економијата и во другите општествени сфери, го отежнува функционирањето на државата и јавните институции во навремени подготовки и обезбедување на сите потребни ресурси (човечки, материјални, институционални) за започнување на преговорите. Со оглед на тоа дека според новата методологија на ЕУ за рамката на преговорите со државите кандидати приоритет има подобрување на капацитетот на институциите, зајакнување на начелото на владеење на правото и борбата со организираниот криминал и корупцијата, периодот на вонредна состојба, уредбите со законска сила, економските, здравствените и други интервентни мерки, како и ограничувањето на слободите и правата на граѓаните, не би смееле да манифестираат никакво отстапување од тие постулати. Усогласеноста на постапувањето на Владата, Собранието, судството и другите институции во времето на вонредна состојба со начелата на владеење на правото и другите начела што се на врвот на листата на критериумите за пристапување кон ЕУ е појдовна основа за толкување на Уставот и уредбите со законска сила и за оценување на исправноста на мерките и уредбите и другите прописи на овие институции.

Констатации и предлози:

1. 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.
2. Почитувањето на начелото на владеењето на правото, како општоприфатен меѓународен стандард и темелна уставна вредност, мора да се обезбеди и при вонредна состојба.
3. Поради погрешни формулации на одредбите од Уставот на Република Северна Македонија (чл. 125), не се разликува „прогласување епидемија“ од „утврдување вонредна состојба“, така што од одлуката на претседателот на Републиката произлегува дека вонредната состојба е прогласена по автоматизам којшто ја следи одлуката на СЗО.
4. 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.
5. Вонредната состојба е прогласена во услови на вкрстено дејство на неколку фактори кои покрај основната, здравствена криза која е нејзин повод, опфаќаат: распуштено Собрание и одложени предвремени избори и, од друга страна, по пристапувањето кон НАТО-Алијансата, одлука на Европскиот совет за започнување преговори со РСМ 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 овозможување функционирање на економијата, образованието и другите сфери на општествениот живот во услови на нужни ограничувања, вклучувајќи ограничувања на одделни човекови права и посебен режим за одредени економски и други активности.

6. 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 владеење на правото во услови на неговото 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. Анализата имплицира заклучок дека во основа не е создаден груб дебаланс меѓу двата интереса и дека, во основа, овластувањата и мерките на Владата се нужни и пропорционални на целите за спречување на епидемијата, но мораат во уште поголема мера да се асоцираат со постулатите на начелото на владеење на правото, сето тоа при непостоење на сосема прецизна и конзистентна уставна и законска рамка на вонредната состојба.
7. 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 престанување на вонредната состојба. Уредбите, вклучително тие со кои е предвидено продолжено траење на нивното дејство, мораат со прогласувањето на престанување 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 нивните последици настапени врз основа на поединечни правни акти, евентуални компензации итн. Во однос на уредбите и другите одлуки на Владата што ги тангираат основни човекови слободи и права, ограничувањата мораат да бидат во согласност со чл. 15 на Европската конвенција за човековите права, и кај déroгабилните права – во согласност со посебните одредби на Конвенцијата коишто се однесуваат на тие права и барањата за законска основа на ограничувањето, легитимност на целта и уважување на интересот на демократското општество. Анализата на досега применетите ограничувања упатува на заклучокот дека тие, главно, се нужни и пропорционални, при што посебно треба, при непостоење поблиски одредби во Уставот и законите за постапката на нивно донесување, да се обрне внимание на транспарентноста, нормативната подготовка, бројноста на уредбите (донесени во релативно голем број – 139), нивното често менување и, особено, механизмите за нивното ефективно применување. Сите уредби не се применуваат доследно поради недоволна активност на инспекциите и другите институции надлежни за примена на законите и другите прописи и недоволна координација со субјектите на кои тие се однесуваат.

8. 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. 125-126 од Уставот). Под поимот на „неможност“ да се состане Собранието 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. И според Изборниот законик, мандатот на пратениците трае до верификацијата на мандатите и конституирање на новиот собраниски состав.
9. 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 „Службен весник“ со указ на претседателот, при што тој има право да задржи и врати на Владата уредба за која смета дека е противуставна, непропорционална, ненужна, мерките се временски несоодветно определени итн., така што Владата би морала уште еднаш да ја разгледа и усвои.
10. Недоволната и конфузна уставна и правна регулатива на вонредната состојба остава простор за импровизации и политички судири околу толкувањето на условите за прогласување вонредна состојба, 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.
11. Поради тоа, покрај извонредно екипираниот и успешен медицински тим, потребно е Владата да формира два оперативни експертски тима – за економски и правни прашања, во помалоброен и дневно оперативен состав, кои ќе ѝ помагаат во подготовките на уредбите и другите одлуки, предлагањето на одлука за престанување на вонредната состојба, подготовките за постапката на потврдување на уредбите од Собранието и преиспитување на нивното дејство за време и по престанувањето на вонредната состојба.
12. Поаѓајќи од духот на Уставот и неговите основни начела, посебно начелото на владеење на правото, од оваа анализа произлегува ставот дека единствен излез од усложнетата правна ситуација со прогласувањето 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. Ако пратениците, односно нивните партии, не можат да постигнат консензус околу таквиот предлог, останува работите да ги пресече Уставниот суд со одлука за поништување на одлуката за распуштање на Собранието, и со тоа враќање на работите на нивниот исправен уставен пат.

АНАЛИЗА НА ПРАВНИТЕ АСПЕКТИ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА

1. Одлуката на претседателот: утврдување или прогласување вонредна состојба?

Согласно со Уставот на Републиката (чл. 125 ст. 4), ако 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 е во можност да се состане. Претседателот на Републиката ја донесе одлуката со која утврди постоење на вонредна состојба по предлог на Владата, по изјавата на претседателот на Собранието дека тоа не може да се состане поради тоа што со одлука 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“ на вонредна состојба во случај на епидемија: дали со таа одлука само се утврдува постоењето таква состојба, прогласена од страна на здравствени институции (Министерството за здравство, врз основа на препораки на СЗО), или се прогласува вонредна состојба. Според одлуката на претседателот, донесена на образложен предлог на Владата на РСМ, „согласно со пандемска епидемија прогласена од Светската здравствена организација за 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 COVID-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, согласно 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 е во можност да се состане. За времетраењето на вонредната состојба, Владата, во согласност со Уставот, и со закон донесува уредби со законска сила.

Може да се констатира дека одлуката е донесена врз основа на прогласувањето епидемија од страна на СЗО, така што отсуствува повикување на домашен акт за прогласување епидемија од страна на Министерството за здравство или Владата. Но, притоа, поради погрешни формулации на самите уставни одредби од член 125, не се разликува „прогласување епидемија“ од „утврдување вонредна состојба“, така што од одлуката на претседателот произлегува дека вонредната состојба е прогласена по некој автоматизам, којшто ја следи одлуката на СЗО, притоа без постоење таква одлука на надлежните државни органи.

Постоењето одлука 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 е неопходно за секоја епидемија да се прогласува вонредна состојба. Вонредната состојба не е здравствена, туку посебна уставно-правна, односно правна категорија 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 уредување 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 итн. Покрај постоењето епидемија, на одлуката за прогласување вонредна состојба мора да ѝ претходи оценка 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 оценка и јасно планирање на сите неопходни мерки што треба да ги преземат државните институции врз принципите на пропорционалност и нужност, заради отстранување на причините и негативните последици на здравствената криза.

Уставот не содржи поблиски одредби за траењето на вонредната состојба. Уставната одредба од чл. 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, коешто е распуштено пред или по тој рок, ако е продолжена, да не ја потврди. Поради оваа збрка во уставните одредби, претседателот, на 16 април о. г., донесе нова Одлука за „утврдување“ на веќе утврдената, односно прогласена вонредна состојба во наредните 30 дена.

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 итн. Со оглед на тоа дека Одлуката 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, здравствената состојба и мерки итн. Одлуката би морала да содржи изречна одредба дека уредбите со законска сила, по

аналогија со редовните закони, се објавуваат во „Службен весник“ со указ на претседателот, при што тој има право да задржи и врати на Владата уредба за која смета дека е противуставна, непропорционална, ненужна итн., така што Владата би морала уште еднаш да ја разгледа и усвои.

2. Донесување на одлука за вонредна состојба кога Собранието е распуштено

Прогласувањето на вонредна состојба имплицира отстапување од уставното начело на поделбата на власта, со активирање на овластување на Владата да врши законодавна функција и дерогација на одредени човекови слободи и права.

Отстапувањето од начелото на поделба на власта има оправдување во состојбата на нужда и потребата од итна реакција на одредени состојби, во случајот предизвикани со здравствената криза. Оттука и специфичните уставни одредби за посебните овластувања на претседателот на државата и Владата, односно на извршната власт, која презема улога на законодавец во мало. Отстапувањето или исклучокот мора секогаш тесно да се толкува, согласно со логичко 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 прашања што се непосредно поврзани со причините за вонредната состојба, нејзиното надминување и отстранување на непосредните последици.

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 опфати и ситуација на распуштено Собрание. Под поимот „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 конституирање на ново Собрание. Таква е смислата и на уставната одредба (чл. 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 на 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 децидирано дали со распуштањето Собранието престанува да ја врши својата законодавна функција. Во одредбата од чл. 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 избори 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 од 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 чл. 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 конституирање на новиот собраниски состав; според 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 чл. 82 ст. 1 во случај на трајна спреченост или престанок на мандатот на претседателот на Републиката ја врши функцијата на претседател.

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

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 (чл. 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 вонредна состојба. Врз истата единствено исправна аргументација, во одредени уставни (Уставот на Србија) 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. 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 контрола над извршната власт, без оглед на тоа дали Собранието е распуштено.

Престанување на функциите на Собранието со одлуката за распуштање би значело самоукинување на еден дел од државната власт, но тоа не му е дозволено и ниту може да му биде дозволено на кој било уставно статуиран државен орган (влада, јавно обвинителство, суд итн.). Со аргументација *ад абсурдум* таквиот став би можел да се изведе до екстремни заклучоци: така, на пример, во случај на престанокот на функцијата на претседателот на државата поради трајна спреченост да ја врши, и исто трајна спреченост на претседателот на Собранието, да згасне и функцијата на шеф на државата, или ако при некоја природна непогода била онеспособена целата Влада, пратениците да не можат да изберат нејзин нов состав.

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

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

Состојба, мора да биде повторно воспоставено начелото на поделба на власта со сите негови консеквенции, од кои посебно значајна е контролната функција на Собранието врз Владата.

Изложената аргументација дава доволно основи за постигнување политички консензус на парламентарните партии за донесување од пратениците одлука за свикување седница на Собранието на која тоа:

- ќе ја потврди одлуката на претседателот за вонредната состојба;
- ќе расправа за вршењето 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 веќе донесената е беспредметна со истекот на времето на кое се однесувала.

Доколку овие аргументи не се прифатливи за парламентарните политички партии и тие врз нив не можат да постигнат консензус кој е неопходен, сите овде наведени прашања остануваат отворени, а одговорите на нив во кој било облик – како политички договор надвор од Собранието, како решавање со уредба со законска сила и сл. – ќе претставуваат повод за продолжување на политичката криза и натамошна ерозија на начелото на владеење на правото и на прекршување на повеќепати нарушената уставност.

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

Уставот не содржи попрецизни одредби за овластувањата на Владата во прогласувањето на вонредна состојба, освен овластувањето да предложи на Собранието донесување одлука „утврдување на постоењето на вонредна состојба“ (чл. 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 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 случаја останува неуредено прашањето дали и врз основа на што Владата донесува одлука за утврдување на епидемија, и врз неа го заснова својот предлог до Собранието, односно претседателот за прогласување вонредна состојба. Предлогот на Владата треба да содржи таква констатација, заснована врз стручни наоди на надлежни здравствени институции, како и оценка дека заради спречување на ширење на епидемијата е неопходно прогласување вонредна состојба, со образложение на причините за 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 престанување на епидемијата или можноста за управување со здравствената криза и нејзините последици со други мерки, без користење на посебното овластување за донесување уредби 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 што е 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 остануваат во правниот систем и по престанување на вонредната состојба. Во чл. 126 ст. 2 само е определено дека овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршување 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, всушност, е облик на делегираната законодавна власт во потесна смисла, од причини што тие мора да бидат во согласност со Уставот, имаат територијална, временска, материјална и формална легитимност и мораат да подлежат на собраниска потврда односно контрола.

Ваквите карактеристики на делегираната законодавна надлежност произлегуваат од начелата за владеење на правото, правната сигурност и пропорционалноста на мерките содржани во уредбите со законска сила сообразно со причината за прогласување на вонредната состојба – 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 ЕУ и СЕ (така, Венециската комисија, в. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS ON STATES OF EMERGENCY. Strasbourg, 16 April 2020 CDL-PI(2020)003). Доминантна цел на доследното оживотворување на тоа начело мора да биде обновување на состојба на нормалност во која повторно може да се обезбеди целосно почитување на човековите права.

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

Во контекст на принципот на владеење на правото, кој имплицира рестриктивен пристап и почитување на барањата за нужност и пропорционалност, што им дава на таквите уредби исклучителната 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 прашање дали уредбата со законска сила воопшто смее да „востановува“ нови права или само да изнајде механизми за примена на постојните закони во вонредни услови и дали мерката од уредбата смее „да ја надживее“ вонредната состојба. Проблематични се и уредбите со законска сила кои содржат одредба дека одредена мерка се применува за време на траење на вонредната состојба „доколку со оваа уредба не е уредено поинаку“ (Уредбата во однос на минималната плата којашто се однесува и на јуни 2020 година). Единствено прифатливо би било стојалиштето дека уредбите чиешто 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 чл. 126 ст. 2 од Уставот е единствена одредба според која овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае 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 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 добро подготвен и аргументиран предлог за оправданоста на престанување на вонредната состојба, како и за нејзиното прогласување.

Уставот и законите не го уредуваат прашањето за времетраењето на дејството на уредбите со законска сила и другите одлуки на Владата. Уставотворецот очигледно тргнал од претпоставка 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 дерогирани 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 и само со закон може да се укине или измени друг закон. Оставањето во сила на таквите уредби по завршувањето на вонредната состојба може да создава бројни проблеми, пред сè во судските постапки поради врзаноста на судот во примената за Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори (чл. 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 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 Венециската комисија). Тоа не исклучува во редовна собраниска процедура да бидат донесувани закони кои ги тангираат негативните последици на вонредната состојба по нејзиното престанување. Во однос на поединечни акти со кои се засега 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.).

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, постапката за донесување уредба со законска сила треба 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 (измени или дополни) постоечки 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, суспендираат или дополнат постојни закони, а колку од нив се „изворни“ (односно предвидуваат одредби кои не засегаат во веќе постоечки одредби во законите), ситуацијата би била следнава:

- од 139 уредби со законска сила, приближно 50 се изворни (но, во еден дел истата уредба се изменува и дополнува како што е прикажано подолу).

Отворено е прашањето дали со уредба со законска сила може само да се менуваат, суспендираат, дополнуваат постојни 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 владеење на правото и поделба на функциите на власта, во вонредна или воена ситуација, кога Владата се стекнува со можност да донесува уредби со законска сила, таа треба да ја ограничи својата нормативна дејност само на измени и дополнувања на постојните закони, а во исклучителни ситуации, кога тоа го налага природата и итноста на прашањето што е предмет на уредување, да воспоставува нови права или обврски за граѓаните, но секогаш водејќи сметка за начелото на пропорционалност, како и за целисходноста на новите одредби кои ги воведува во правниот промет. Начелото на пропорционалност како основно начело претпоставува пропишување и преземање мерки за заштита на јавниот интерес само во 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.

Врз основа на анализа на веќе усвоените уредби со законска сила, може да се извлече заклучок дека не е секогаш почитувано начелото на пропорционалност при носењето 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 е 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.

Уредба	„Службен весник“	Опис
<p>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 комисији, правните лица во целосна сопственост на државата, единиците на локалната самоуправа и градот Скопје и правните лица основани од единиците на локалната самоуправа и градот Скопје за привремена вонредна состојба</p>	<p>бр. 102/2020</p>	<p>Во член 2, ст. 1 се предвидува дека лицата кои се ангажирани по основ на договор за дело во органите на државната ас, регулаторните тела, агенциите, државните комисији, правните лица во целосна сопственост на државата, единиците на локалната самоуправа и градот Скопје и правните лица основани од единиците на локалната самоуправа и градот Скопје 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.</p> <p>Во член 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 декември 2020 година.</p>
<p>Уредба со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредната состојба</p>	<p>бр. 97/2020, бр. 100/2020</p>	<p>Пратениците во Собранието на Република Северна Македонија, претседателот на Република Северна Македонија, функционерите кои ги именува претседателот на Република Северна Македонија, претседателот на Собранието на Република Северна Македонија, функционерите и лицата кои ги избира или именува Собранието на Република Северна Македонија, претседателот на Владата на Република Северна Македонија и избраните и именуваните лица од Владата на Република Северна Македонија, судиите, градоначалниците и лицата</p>

		<p>кои остваруваат право на плата по престанувањето на функцијата, согласно со Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија, именувани лица од Владата на Република Северна Македонија кои остваруваат право на плата согласно со Одлуката за утврдување на коефициенти за пресметување на платата на функционерите кои ги именува Владата на Република Македонија, претседател и членови, односно лице кое раководи со регулаторно тело, лицата кои раководат со институциите кои вршат дејности од областа на образованието, културата, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, и во институциите кои вршат работи од јавен интерес утврден со закон, а се организирани како агенции, фондови, правни лица на кои им е доверено вршење на јавно овластување, јавни установи, јавните претпријатија основани од Република Северна Македонија или од општините, од градот Скопје и од општините во градот Скопје и акционерските друштва во целосна сопственост на државата ќе примаат паричен надоместок од 14.500 денари за месеците април и мај. Истото ова се однесува и на вонредните и ополномоштените амбасадори и генерални конзули во странство.</p> <p>Во моментот е привремено запрено дејството на оваа уредба, сè до</p>
--	--	---

		донесување одлука за нејзината уставност од страна на Уставниот суд. ²
Уредба со законска сила за примена на Законот за вработените во јавниот сектор за време на вонредната состојба	бр. 95/2020	Вработените во јавниот сектор кои се работно ангажирани за времетраење на мерките против ширењето на ковид-19 вирусот, неискористениот дел од годишниот одмор за 2019 година можат да го искористат до 31 мај 2020 година. За тоа треба да добијат одобрение од работодавачот. На вработените, пак, кои се ослободени од извршување на работни задачи ќе се смета дека им е искористен делот од годишниот одмор за 2019 година. Исклучоци се предвидени за вработените во Министерството за внатрешни работи, Министерството за здравство, Министерството за одбрана – Армија на Република Северна Македонија, јавните здравствени установи, царинските службеници, затворската полиција инспекциските служби, единиците за противпожарна територијална заштита, мали групни домови и домови за нега на стари лица.
Уредба со законска сила за ограничување на исплатата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредната состојба	бр. 94/2020, бр. 97/2020, бр. 103/2020, бр. 108/2020	Вработените во јавниот сектор нема да примаат додатоци на плата и надоместоци на плата за месеците март и април 2020. Кога се донесе оваа одредба, се постави прашање дали законодавецот навистина мислел на надоместоците на плата (член 112 од Законот за работните односи) или надоместоците на трошоци поврзани со работата (член 113 од Законот за работните односи). Логиката беше дека ако не се исплаќаат надоместоци на плата, тогаш лицата на боледување и на годишни одмори нема да имаат приходи за соодветниот период.

² Види: <http://ustavensud.mk/?p=19005> (последен пат пристапено на 3.5.2020).

		<p>Таквата дилема која беше истакната од страна на тим во рамките на Центарот за стратегиски истражувања при МАНУ³ се покажа како оправдана, што е видно од фактот дека, на крајот, сепак, Владата донесе измени и дополнувања на оваа уредба со кои утврди дека надоместоци на плата во случај на боледување или годишен одмор, ќе се исплаќаат.</p>
--	--	---

Интересно е да се спомене дека тие се донесуваат и пречесто, односно ги има премногу на број.

Заклучно со 1 мај (петок) 2020 година, Владата има усвоено вкупно 139 уредби со законска сила. Од овие 139 уредби со законска сила, дури 30 се уредби со кои се изменува и/или дополнува некоја веќе постоечка уредба.



Оттаму, несомнено е дека следењето на уредбите со законска сила во Република Северна Македонија веќе се покажува како прилично сериозен предизвик. Имено, тешко би можело да се очекува дека граѓанин, па дури и образован правник, ќе може ефективно да проследи и протестира 139 уредби со законска во 45 дена (18 март 2020 до 1 мај 2020

³ Види: <http://strategiski.manu.edu.mk/wp-content/uploads/2020/04/%D0%A3%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B1%D0%B8-%D1%81%D0%BE-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B0-30.04.2020-10-%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%82.pdf> (последен пат пристапено на 3.5.2020).

година), што би значело дека дневно, во просек, се донесувале по три. Дополнително, уредбите со законска сила не се единствените општи правни акти (кои ги обврзуваат сите граѓани или имаат дејство erga omnes) кои се донесувани во текот на вонредната состојба. На пример, движењето на граѓаните не се ограничува(ше) со уредба со законска сила, туку со одлука на Владата донесена врз основа на член 58 од Законот за заштита на населението од заразни болести. Така, донесени се повеќе од десет одлуки за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија („Сл. весник“ бр. 72/2020, 74/2020, 76/2020, 78/2020, 89/2020, 92/2020, 100/2020, 105/2020, 107/2020). Со други зборови, вкупниот број општи акти кои Владата ги има усвоено заради справување со здравствено-економската криза предизвикана од вирусот надминува 150.

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 (чл. 54 од Уставот) влегува до редот на бројните промашени и контрадикторни уставни одредби, чиешто толкување и примена создава вистинска збрка во правниот систем и во практиката. Наспроти меѓународните стандарди, експлицитно предвидени со Европската конвенција за човековите права, пактовите за човековите права и други меѓународни документи за правата, во оваа одредба е направен еден провизорен избор на права, изземајќи ограничување на едни, дерогабилни, и допуштајќи ограничувања на други, недерогабилни права. Поради тоа, создадена е можност за усвојување конфузни уредби со законска сила, така што, на пример, допуштено 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 се смета според Конвенцијата за дерогабилно право, е заштитено од ограничувања наспроти некои апсолутно заштитени недерогабилни права. Такви се, според Конвенцијата: правото на живот, забраната на мачење, забраната на ропство, начелото на законитост на казнените дела и казните, и начелото „не бис ин идем“. Од друга страна, Конвенцијата допушта ограничувања на одредени права согласно со чл. 15 (дерогација на правата во време на вонредна состојба, во случај на војна или општа опасност која го загрозува опстанокот на нацијата во обем којшто стриктно го наложува ситуацијата и под услов таквите мерки да не бидат во спротивност со другите обврски што произлегуваат од меѓународното право. Притоа, според оваа одредба не се дозволува никаква дерогација од член 2 (право на живот), освен во случај на смрт настаната како последица на дозволени воени активности, ниту, пак, од членовите 3 (забрана на мачење), 4 (забрана на 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 што 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 е пропишано со закон или во согласност со закон, заради заштита на таксативно наведени добра („легитимна цел“, во случајов – заштита на населението од епидемија), нужно за демократското општество, согласно со принципите на пропорционалност, нужност и недискриминација.

Меѓу правата кои не смеат да се ограничуваат, според чл. 54 од Уставот, влегува и „правната одреденост на казнивите дела и казните“. Оваа одредба би требало да реферира на чл. 14, во кој начелото на законитост („правна одреденост“) е дефинирано на 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 најпримитивни правни системи, е една од уставните одредби кои ги покажуваат бројните мани 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 демократија е невозможно без почитување на човековите права, особено слободата на изразување и печатот и слободата на собирање и 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 коешто 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, се поставува прашање дали граѓаните може да тужат во Судот за човековите права во Стразбур поради ограничување на некои основни права – слобода на движење (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 претседател на државата, како ни одделните уредби со законска сила коишто 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 согласно со чл. 15 од ЕКЧП да отстапи од одредени свои конвенциски обврски во време на вонредна состојба. Но, едновременно укажува дека не смее да се отстапи од права 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 донесување мерки 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 согласно со ЕКЧП треба да се посматра во светлината на јуриспруденцијата на ЕСЧП во однос на нужноста, сразмерноста и времетраењето на мерките. Според неговите одлуки, кои имаат дејство на судски преседани, воведените ограничувачки мерки мора да се стриктно потребни во контекст на специфичностите на ситуацијата. Во *Aksoy v Turkey* (1997) 23 EHRR 553, ЕСЧП утврдил дека механизмот на „Европски надзор“ ќе се спроведува според околностите на вонредната состојба, при што ќе бидат земени предвид нејзината природа, нејзините причини, опсег и траење. ЕСЧП поаѓа од три основни постулати: неопходност на ограничувањата, нивна пропорционалност (т. е. да не се 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 се предвидени ограничувања на правата да бидат озаконети, односно потврдени од страна на Собранието, особено ако ограничувачките ефекти на одделни уредби имаат продолжено дејство.

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 владеење 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 време на вонредна состојба не може да преземе никакви интервенции на третата, судската власт, ниту да се меша во нејзиното функционирање и непреченото остварување на функциите на судството и јавното обвинителство. Проблематична е од аспект на самостојноста на судската власт уредбата со која се ограничуваат платите на судиите и на јавните обвинители.

Во однос на пропишувањето или модификацијата на одредби за казни и други санкции со уредби со законска сила, барањето за пропорционалност и рестриктивна примена треба да ја има предвид особено уставната одредба (чл. 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 казни одредби во уредби со законска сила, ако со нив е derogирана одредба од КЗ или ЗКП, така што со такви уредби би можеле да се дополнуваат само некои бланкетни казнено-правни норми. Такви се, на пример, бланкетните одредби од чл. 205 и 206 КЗ (пренесување заразна болест и непостапување според здравствените прописи за време на епидемија), според кои врши такво казнено дело и тој што „ги крши“, односно „не постапи“ според прописите или наредбите со кои 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 КЗ, со што би се создале практични проблеми во казнените постапки, кои би морале да се решаваат согласно 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 владеење на правото, особено е 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 арбитражни „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 на РСМ, чијашто основна функција и смисла на постоење е да ја штити уставноста и законитоста (чл. 108 од Уставот).

Таа негова функција не е ограничена со каков било друг услов и не е врзана за остварувањето или неостварување на функцијата на други 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 чл. 14 од Деловникот на УСРСМ, може и *ex officio* да поведе постапка за оценување уставност и

законитост на пропис или друг општ акт, а во однос на поднесените иницијатива може да 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 собраниска 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 предложени уредби, односно на расправа за уставноста и законитоста на веќе усвоени уредби.

Постојната состојба на блокада на парламентарната контрола над Владата и 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 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, која би била свикана кога, врз основа на одлука на здравствените институции, треба да биде прогласен престанок на вонредната состојба.