

ДО: УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ул. „Кеј Димитар Влахов“ бр. 19 – 1000 Скопје, Р. М.

тел./факс: 02/3119-355 | www.ustavensud.mk | mail@ustavensud.mk

ПОДНОСИТЕЛИ:

1. ЕКОЛОШКА ГРУПАЦИЈА „ГРИН ПАУЕР“ (ПЛАНИНАРСКИ ДОМ „ПАПРАДИШТЕ“)

ул. „Цар Самоил“ бр. 1 – 1400 Велес

ЕДБ: 4004002114445 | ЕМБС: 5740193

Трансакциска с-ка: 000210057401930149 – НЛБ банка

тел. 075/361-877

2. ДВИЖЕЊЕ ЗА СОЦИЈАЛНА ПРАВДА „ЛЕНКА“

ул. „Питу Гули“ бр. 38 – 1000 Скопје

ЕДБ: 4080009505936 | ЕМБС: 6521380

www.lenka.mk | тел. 075/227-613

3. ПОЛИТИЧКА ПАРТИЈА ЛЕВИЦА

ул. „Мирослав Крлежа“ бр. 20/1-12, општина Центар – 1000 Скопје

ЕДБ: 4044016512070 | ЕМБС: 7108192

Трансакциска с-ка: 370001100160933 – Еуро стандард банка

www.levica.mk | contact@levica.mk | тел. 075/885-645

ИНИЦИЈАТИВА

ПРЕТСТАВКА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПОСТАПКА

ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА НА ЗАКОН

ПОРАДИ МАТЕРИЈАЛНО-ПРАВНИ ПРИЧИНИ

I

Целта на оваа иницијатива за конституциона, јудициелна, нормативна, репресивна и апостериорна контрола in abstracto, е поведување постапка за парцијално оценување на уставноста на дел од **Законот за шуми** (Сл. весник на РМ – 64/2009 и 24/11, 53/11, 25/13, 79/13, 147/13, 43/14, 43/14, 160/14, 33/15, 44/15, 147/15, 39/16) – како општ легислаторен акт, односно правен пропис донесен од страна на Собранието на Република Македонија, а поточно на неговиот контроверзен **чл. 57, ст. 3 и 4** (особено во подвлечениот дел), сместен во Глава IV [Стопанисување со шумите], поглавје 2: „Заштита на шумите“ + **чл. 106, ст. 1, ал. 4** сместен во Глава XII [Прекршочни одредби]:

Член 57

Движење во шума

(1) Граѓаните имаат слободен пристап во шумите заради уживање, одмор и рекреација, на сопствена одговорност за својата безбедност и обврска за ненанесување на штета на шумата.

(2) Субјектите кои стопанисуваат со шумите и сопствениците на шуми, слободниот пристап можат да го ограничат во заштитени делови на шума или делови на шума во кои е загрозувана безбедноста на луѓето.

(3) Субјектите кои стопанисуваат со шумите и сопствениците на шуми, во согласност со органот на државната управа надлежен за работите од областа на шумарството, можат целосно или делумно да забранат движење во шумата или во одделни нејзини делови, во период кога постои зголемена опасност од шумски пожари или од работи кои се изведуваат во шума.

(4) Забраната од ставот 3 на овој член се објавува во средствата за јавно информирање.

Член 106

Прекршоци на физичко лице

(1) Глоба во износ од 1.500 до 2.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече на физичко лице, доколку: ... 4) се движи во шума за време на забрана без одобрение (чл. 57, ст. 3).

II

Оваа иницијатива за оцена на уставноста на дел од овој Закон ја поднесуваме како своевидна *actio popularis sui generis*, согласно чл. 24, ст.1; чл. 108; чл. 110, ст.1, ал.1 и чл. 112, ст.1 од **Уставот на Република Македонија** (1991); како и чл. 12 од *Деловникот на Уставниот суд на РМ* (Сл. весник на РМ бр. 70/1992).

III

Бараме алтернативно **поништување** (*ex tunc*) или **укинување** (*ex nunc*) на побиваниот правен акт, т.е. негова **целосна или делумна касација**, по Ваша проценка – со конечна и мериторна одлука – од причини што, основано, сметаме дека постојат **материјално-правни причини** за ваквата одлука, кои детално ќе ги наведеме во образложението подолу.

IV

Сметаме дека горенаведените побивани одредби се **спротивни** на следниве **уставни одредби**, стипулирани во нормативниот дел на Уставот на РМ (1991) – особено во Делот I: *Основни одредби*; во Делот II: *Основни слободи и права на човекот и граѓанинот* – оддел 1: „Граѓански и политички слободи и права“, оддел 2: „Економски, социјални и културни права“ и оддел 3: „Гаранции на основните слободи и права“; како и во Делот VI: *Меѓународни односи*:

а) **чл. 8, ст. 1; ал. 1, 3, 4, 10 и 11 и ст. 2 од УРМ:**

Темелни вредности на уставниот поредок на Р. Македонија се:

т. 1: **основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот;**

т. 3: **владеењето на правото;**

т. 4: **поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска;**

т. 10: **уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата;**

т. 11: почитување на општоприфатените норми на меѓународното право. Во Република Македонија слободно е сè што со Уставот и закон не е забрането.

б) чл. 27, ст. 1 и 3:

Секој граѓанин на Република Македонија има право **слободно да се движи на територијата на Републиката** и слободно да го избира местото на своето живеалиште.

Остварувањето на овие права може да се ограничи со закон, единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.

в) чл. 43 од УРМ:

Секој човек има **право на здрава животна средина.**

Секој е должен да ја унапредува и штити животната средина и природата. Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

г) чл. 51 од УРМ:

Во Република Македонија **законите мораат да бидат во согласност со Уставот**, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Секој е должен да го почитува Уставот и законите.

д) чл. 54, ст. 1 од УРМ:

Слободите и правата на човекот и граѓанинот **можат да се ограничат само во случаи утврдени во Уставот.**

ѓ) чл. 118 од УРМ:

Меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон.

ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

1. СЛОБОДАТА НА ДВИЖЕЊЕ ВО ШУМА Е ИНТЕГРАЛЕН ДЕЛ ОД ОПШТАТА СЛОБОДА НА ДВИЖЕЊЕ НА ГРАЃАНИТЕ

Општата **слобода на движење**, кај нас, е изрично гарантирана во чл. 27, ст. 1 од УРМ: „Секој граѓанин на Република Македонија има право слободно да се движи на територијата на Републиката“! Ова круцијално лично човеково/граѓанско право од првата генерација основни слободи и права на човекот и граѓанинот може да биде ограничено – а не и целосно забрането – само во три таксативно наброени уставни случаи – по принципот на „затворена листа“ [лат. *numerus clausus*]: (1) заради заштита на безбедноста на Републиката; (2) заради водење на кривична постапка; или (3) заради заштита на здравјето на луѓето [чл. 27, ст. 3 од УРМ]!

Евидентно е дека Уставот не ги предвидува случаите на „опасност од пожар“ или „опасност од работи кои се изведуваат во шума“ – коишто ги предвидува оспорениот чл. 57, ст. 3 од Законот за шуми!? Оттука, очигледниот заклучок е дека законодавецот – без

да има валиден правен основ за тоа – ги пречекорил уставните ограничувања и недозволиво, со закон, интервенирал во уставна материја, воведувајќи уште две уставно непредвидени случаи на драстично ограничување, поточно **целосна забрана за движење в шума**, спротивно на јасната и недвосмислена уставна норма која вели дека: „Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени во Уставот“ [чл. 54, ст. 1 од УРМ]! Таков случај не е утврден со Уставот на РМ, па оваа оспорена одредба длабоко навлегува во неприкосновеното човеково право слободно да се движи на целата територија на државата, вклучително и во државните/јавни шуми – како *добра од општ интерес* (лат. *res communes omnium*), со признат посебен правен статус по чл. 56, ст. 1 од УРМ.

2. ПРАВОТО НА СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ ВО ШУМА ГО ИНКОРПОРИРА И ЕКОЛОШКОТО ПРАВО НА ЛУЃЕТО НА ЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА

Вака оставената несоодветна законска можност за целосно лимитирање на ова круцијално човеково право е и спротивна на државната обврска за обезбедување услови на граѓаните за непречено остварување на **правото на здрава животна средина** [чл. 43, ст. 3 од УРМ]! Впрочем, не треба да се занемари ноторниот факт дека, покрај производните и заштитните, шумите имаат и свои огромни медицински, т.е. научно докажани општокорисни функции, во насока на чиста околина, одржлив развој и унапредување на здравјето на луѓето и на природата и дека нивното уживање од страна на мештаните и сограѓаните е во *јавен интерес* (*utilitas publica*).

Впрочем, како што е и законски дефинирано, овие **општокорисни функции на шумите** се остваруваат особено преку: - подобрување на плодноста и заштита од аерозагадувањето и загадувањето на земјиштето; - позитивно влијание на климата и климатските промени (т.н. воздушни бањи); - врзување и претворање на јаглороден диоксид и јаглороден моноксид во цврста агрегатна состојба; - намалување и запирање на ерозивните процеси, свлекување и лизгање на земјиштето; - создавање природен кислород и прочистување на воздухот и атмосферата; - зачувување на природните вредности и биодиверзитетот; - создавање поволни услови за подобрување на имунитетот, лекување, закрепнување, рехабилитација, одмор, спорт и рекреација на населението; - развој на алтернативниот и зелениот еко-туризам; - придонес за рурален развој, фолклор и развој на автентичните локални заедници; - влијание врз убавината на пејзажот, разновидноста на флората и фауната и сл. [види и: чл. 9, ст. 4 од ЗШ].

3. ЗАБРАНАТА ЗА ДВИЖЕЊЕ ВО ШУМА Е СПРотивНА НА РАТИФИКУВАНИТЕ МЕЃУНАРОДНИ ДОГОВОРИ ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА – СО ПРАВЕН РЕЖИМ НА IUS COGENS

Слободата на движење е заштитена и со повеќе мултилатерални меѓународни договори кои нашата држава ги има ратификувано и кои се легитимен правен извор (*fontes iuris*) на домашното национално позитивно право. Па, така, во рамките на **Обединетите нации**, ќе ја наведема *Универзалната декларација за човекови права*

(Париз, 1948): „Секој има право на слободно движење и настанување во рамки на државните граници“ [чл. 13, ст.1 од УДЧП]; како и *Меѓународниот пакт за граѓански и политички права* (1966): „Секое лице што легално се наоѓа на територијата на некоја држава има право слободно да се движи во неа“ [чл. 12, ст. 1 од МПГПП].

Во рамките на **Советот на Европа**, пак, би го навеле *Протоколот бр. IV на Европската конвенција за човекови права* (Стразбур, 1963): „Секој кој законски се наоѓа на територијата на една држава, во рамките на нејзината територија, ќе има право на слобода на движење и на избор на своето место на престој. Правата, предвидени во ставот 1 можат, во определени области, да бидат предмет на ограничувања во согласност со законот, кои ги оправдува јавниот интерес на едно демократско општество“ [чл. 2, ст. 1 и 4 од Протоколот].

Оттука, нејасно е од каде нашиот законодавец го црпи својот *imperium* да ги менува и дерогира овие значајни интернационални инструменти за заштита на фундаменталните човекови слободи и права, кога согласно нашиот Устав, „меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се **дел од внатрешниот правен поредок** и не можат да се менуваат со закон“ [чл. 118 од УРМ]!?

4. ЗАБРАНАТА ЗА ДВИЖЕЊЕ ВО ШУМА НЕ СМЕЕ ДА СЕ НОСИ ОД НЕДРЖАВЕН СУБЈЕКТ КОЈ НЕ Е РЕПРЕЗЕНТ НА ЈАВНАТА ВЛАСТ

Вака стипулираната преширока законска можност за **административна интервенција на нејавен орган**, преку тотална и неограничена забрана за движење во шума, којашто властите неосновано ја воведуваат неколку пати годишно (најчесто во пролет и во лето, кога реалните потреби за рекреација во природа на населението се и најголеми) е претерано *дискрециона* и *диспропорционална* – заканувајќи се не само кон лимитирање, туку и со потполно ништење на ова субјективно уставно право со поддршка на извршната власт.

Всушност, од внимателното граматичко и нормативно толкување на побиваниот спорен законски текст на чл. 57, ст. 3 од ЗШ, се гледа дека забраната за движење во шума е така поставена што неа не ја донесува никаков јавен орган на државната централна власт, туку „**субјектите кои стопанисуваат со шумите**, во согласност со органот на државната управа надлежен за работите од областа на шумарството“!? Тоа, во пракса, значи дека забраната за движење во шума изворно и оригинално ја носи ЈП „Македонски/Национални шуми“, кое воопшто нема јавно-правни овлстувања за такво нешто – а ресорното *Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство*, како надлежен управен орган, само *post festum* дава согласност, т.е. одобрение, и за тоа протоколарно ја известува јавноста со соопштение!? Ова е правно недопуштен потег на деградација на основните човекови права, кои се третираат како обична играчка во рацете на членовите на Управниот одбор на едно јавно претпријатие, кои немаат апсолутно никаков империум, ниту мандат да одлучуваат за такво нешто.

5. ЗАБРАНАТА ЗА ДВИЖЕЊЕ ВО ШУМА НЕ МОЖЕ ДА БИДЕ НЕПРОПОРЦИОНАЛНА И ВРЕМЕНСКИ НЕОДРЕДЕНА

Покрај тоа што е проблематично дека, за разлика од Уставот – кој говори само за законско и времено „ограничување на правото на слободно движење“ [чл. 27, ст. 3 од УРМ] – побиваниот член од Законот за шуми дозволува бланко-лимитирањето на ова круцијално право да се спроведе со подзаконски правен акт, а дополнително оперира и со терминот „**целосна забрана за движење** во шума“ [чл. 57, ст. 3 од ЗШ], со запрета на непропорционално висока парична глоба од 2.000 ЕУР за оние физички лица кои ќе бидат фатени на дело како се движат во шума без претходно издадено писмено одобрение!? Оправдано, се поставува прашањето од каде тоа едно Јавно претпријатие го црпи своето бирократско овластување, со обична одлука, како управен акт, поточно со службен допис, т.е. едно испратено пропратно *Барање до МЗШВ*, генерално да го ограничи движењето на целата популација во шумите – без за тоа да има никаков уставен основ?

Практично, оваа **несразмерна дерогација** на едно важно човеково право не се спроведува доволно транспарентно, на еден цивилизирано ограничен начин и со примена на механизмите на неопходен надзор и контрола. Затоа, *кризното менаџирање*, како и потребата од дизајнирање на соодветна методологија на заштита на шумскиот појас при опасност од појава на можни пожари на отворен простор, како основ за воведување на забраната за движење во шуми, не значи и целосна своеволност и неотчетност во изрекувањето на оваа забрана, без да се земат предвид сите конкретни околности, односно без примена на т.н. интерсекциски пристап. Предизвикот на ваквата *дискрециона интервенција* е да се постигне разумен баланс и соодветна приоритизација на правата и интересите кои се во меѓусебен судир во дадените околности, а тоа да кореспондира со принципите на едно современо демократско општество. Адресирањето на заканата мора да биде направено строго во склад со барањата што ги наложува дадената ситуација *in concreto* и со нужно почитување на владеењето на правото и на човековите права! Со други зборови, апстрактната „опасност од шумски пожар“ или „изведување планирани работи во шума“ во никој случај не можат да бидат доволен изговор за инвазивно административно вмешување во загарантираните уставни субјективни права на човекот и граѓанинот, кои неразумно доведуваат до комплетна суспензија на слободата на движење во сите шуми на неодредено време! Оваа претпоставка претставува опасна генерализација која, впрочем, не е заснована на поголем број фактори на влијание и не ја зема предвид поединечната сензибилна состојба на шумите во различни делови на државната територија.

Argumentum a fortiori, од образецот кој циркуларно го користи ресорното Министерство за земјоделство кога ја известува јавноста – а кој Ви го доставуваме во прилог – се гледа дека волунтаристичкото воведување општа забрана за движење во шума е **временски неограничено**, поточно не е воопшто утврдено кога таа завршува, туку само паушално и лаконски е наведено дека „истата ќе трае сè до

нејзиното отповикување“ [!?] – без јасно наведување на прецизен рок за нејзиното времетраење. Компаративно гледано, ваквите бесконечно растегливи т.н. каучук-норми, воведени преку вакви и слични *бланко-забрани*, веќе се санкционирани како противуставни од страна на Уставниот суд на Германија – со изрично барање до властите за итна ревизија на ваквите рестриктивни мерки и со напомена дека „ваквата неодредена формулација остава преширока дискреција на владините органи самостојно да проценуваат и оценуваат дали и кога мерките би можеле да бидат укинати“!

И конечно, Уставниот суд на Словенија побара од тамошните власти да применат метод на **перманентна анализа на потребата од дерогација**, т.е. „систематско периодично следење на оправданоста на вака воведените вонредни мерки кои ја ограничуваат слободата на движење на населението – еднаш неделно“! Доколку ова не се прави во точно зададени интервали, постои оправдан ризик за нормализирање на *исклучителна моќ* на едно ‘претпријатие’ кое стопанисува со државните шуми – кои, пак зафаќаат околу 40% од целокупната територија на Републиката [!] – со противуставно додавање на нови и нови екстензивни овластувања на неговите раководни структури, кои во перспектива имаат огромно влијание врз нормалниот здрав животен стил на луѓето (пр. неможност за пешачење, планинарење, хајкинг, алпинизам, планински велосипедизам и други спортови). Без ваква редовна и пропишана реевалуација на потребата од пролонгација на преземените мерки и забрани, воопшто не може да се идентификува дали и како е направена проценката на влијанието на мерките, а со ова се отежнува следењето и мониторирањето на тоа дали воведените мерки навистина биле стриктно потребни, т.е. стварно неопходни и ефективно делотворни. Оти, одржувањето во сила на мерки за кои објективно прекинала потребата не може да се смета ниту за оправдано, ниту за правно дозволено.

* * *

Врз основа на досегашното искуство при комуникацијата со Вашите служби, како подносител, БАРАМЕ да бидеме перманентно, навремено и **писмено известени** за понатамошното постапување, како и за исходот од оваа наша Иницијатива – согласно чл. 13 и чл. 22, ст.1-2 од Вашиот *Деловник за работа* (1992).

С к о п ј е
26 мај 2020

ЕГ „ГРИН ПАУЕР“:
Претседател:
Игор Смилев

ДСП „ЛЕНКА“
Претседател:
м-р Реџеп Исмаил

ПП ЛЕВИЦА:
Претседател:
проф. д-р Димитар Анасиев

