



Политичка партија ЛЕВИЦА
ул. „Мирослав Крлежа“ бр. 20-1/12; општина Центар – 1000 Скопје
Трансакциска с-ка: 300000004515386 – Комерцијална банка
ЕДБ: 4044016512070 | ЕМБС: 7108192
www.levica.mk | contact@levica.mk | тел. 075/885-645



ДО: УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА С. МАКЕДОНИЈА
ул. „Кеј Димитар Влахов“ бр. 19 – 1000 Скопје, Р. Македонија
тел.-факс: 02/3119-355 | www.ustavensud.mk | mail@ustavensud.mk

ПОДНОСИТЕЛ: ЛЕВИЦА – ПОЛИТИЧКА ПАРТИЈА
ул. „Мирослав Крлежа“ бр. 20/1-12, Општина Центар – 1000 Скопје
ЕМБС: 7108192; Трансакциска с-ка: 300000004515386 – Комерцијална банка
www.levica.mk | contact@levica.mk | тел. 075/885-645

ИНИЦИЈАТИВА
ПРЕТСТАВКА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПОСТАПКА
ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ПОДЗАКОНСКИ ПРАВЕН АКТ
ПОРАДИ МАТЕРИЈАЛНО-ПРАВНИ ПРИЧИНИ

I

Целта на оваа иницијатива за конституциона, јудициелна, нормативна, репресивна и апостериорна контрола in abstracto, е поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на **членовите 1, 2 и 3 од Деловникот за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија Бр. 44-8017/1** (од 3 септември 2020 год.) – како подзаконски општ правен акт, донесен од Владата на РМ, потпишан од Претседателот на Владата г. Зоран Заев и објавен во Службен весник на РМ бр. 215/2020 (4.09.2020), на стр. 15-16, под нумерација § 2609. Особено спорни се подолунаведените подвлечени делови:

Член 1

Во Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 144/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16, 153/16 и 113/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 228/19 и 72/20) во Глава II, во насловот, по зборот „ПРЕТСЕДАТЕЛ“, се додаваат зборовите, **„ПРВ ЗАМЕНИК НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗАДОЛЖЕН ЗА КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИЧКИ ПРАШАЊА НА РЕСОРИТЕ“**.

Член 2

Член 5 се менува и гласи: **„Претседателот на Владата го заменува првиот заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за координација на политички прашања на ресорите, а во случај на негово отсуство или спреченост тогаш**



претседателот на Владата го заменува еден од неговите заменици што тој ќе го определи“.

Член 3

Член 6 се менува и гласи:

„(1) На претседателот на Владата во вршењето на неговите права и должности му помагаат првиот заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за координација на политички прашања на ресорите и замениците на претседателот на Владата.

(2) Првиот заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за координација на политички прашања на ресорите и замениците на претседателот на Владата се грижат за извршување на работите од надлежност на Владата по одделни прашања за кои ќе ги овласти претседателот на Владата.

(3) Првиот заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за координација на политички прашања на ресорите и замениците на претседателот на Владата го известуваат претседателот на Владата за извршување (спроведување) на работите согласно став (2) на овој член“.

II

Оваа иницијатива за оцена на уставноста и законитоста на овој контроверзен пропис ја поднесуваме, како своевидна *actio popularis sui generis*, согласно член 24, став 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* (1992).

III

Алтернативно, по Ваша проценка, бараме комплетно **поништување** (со ретроактивно дејство *ex tunc*) **или укинување** (*ex nunc*) на побиваниот правен акт **во наведените делови** – со конечна и мериторна одлука – од причини што, основано, сметаме дека постојат неотстранливи *материјално-правни причини* за неговата ништовност кои се во директна спротивност со Уставот на РМ и со Законот за Влада, а кои детално ќе ги објасниме во образложението подолу.

IV

Сметаме дека горенаведените норми од побиваниов акт 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 3 „Гаранции на основните слободи и права“; во Делот



III: *Организација на државната власт – оддел 1 „Собрание на Република Македонија“ и оддел 3 „Влада на Република Македонија“; како и во Делот VIII: Измена на Уставот:*

а) чл. 8, ст. 1; ал. 3 и 4 од УРМ:

Темелни вредности на уставниот поредок на Р. Македонија се:

т. 3: влaдеењето на правото;

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

б) 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.

в) чл. 68, ст. 1, ал. 1-2 од УРМ:

Собранието на Република Македонија:

- го донесува и изменува Уставот;

- донесува закони и дава автентично толкување на законите;

г) чл. 88 од УРМ:

Владата на Република Македонија е носител на извршната власт.

Своите права и должности Владата ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите.

д) чл. 89, ст. 1 и 6 од УРМ:

Владата ја сочинуваат претседател и министри.

Организацијата и начинот на работата на Владата се уредува со закон.

ѓ) чл. 95, ст. 1 од УРМ:

Државната управа ја сочинуваат министерства и други органи на управата и организации утврдени со закон.

е) чл. 96 од УРМ:

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

ж) чл. 129 од УРМ:

Уставот на Република Македонија се изменува и дополнува со уставни амандмани.

Исто така, сметаме дека горенаведените норми од побиваниов акт се **спротивни** на следниве **законски одредби**, стипулирани во посебниот матичен Закон за Владата на Република Македонија (Сл. весник на РМ бр. 59/2000 и 26/01, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 27/14, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18, 98/19), особено во Делот I: *Основни одредби*; како и во Делот IV: *Претставување и пренесување на овластување*:

а) чл. 5 од Законот за Влада:

(1) Владата донесува Деловник за работа на Владата (во натамошниот текст: Деловник).



(2) Во согласност со овој закон со Деловникот поблиску се утврдува внатрешната организација, начинот на работа, како и други прашања од значење за работата на Владата.

б) чл. 16 од Законот за Влада:

(1) Претседателот на Владата, од редот на министрите, определува заменици.

(2) Претседателот на Владата го заменува неговиот заменик.

(3) Претседателот на Владата може да им довери на замениците вршење на одделни работи што произлегуваат од неговите права и должности.

в) чл. 17 од Законот за Влада:

По овластување на претседателот на Владата, секој член на Владата може да ја претставува во Собранието и во работните тела на Собранието и да го застапува ставот на Владата.

О Б Р А З Л О Ж Е Н И Е

1. НАЧЕЛОТО НА СТАТУСНА УСТАВНОСТ НЕ ДОЗВОЛУВА ВОВЕДУВАЊЕ НОВА ДРЖАВНА ФУНКЦИЈА СО ПОДЗАКОНСКИ АКТ

Нашиот Устав, со императивна и безрезервна правна норма (лат. *ius cogens*) – јасно, изрично и недвосмислено предвидува дека „организацијата и начинот на работата на Владата се уредува со закон“ [чл. 89, ст. 6 од УРМ]! Таков посебен закон е цитираниот *Закон за Владата на Република Македонија* (2000), како *lex specialis* – кој, пак, дозволува премиерот, т.е. претседателот на Владата на РМ, од редот на министрите да именува свои заменици коишто, под посебни услови, би го заменува во точно определени ситуации – но, никаде овој специјален закон не предвидува, не допушта и не дозволува било каква **хиерархизација на вице-премиерите** и нивно рангирање од типот „прв“, „втор“, „трет“ и сл. – како што тоа, на мала врата, се обидува кукавички да го потпишне овој контроверзен *Деловник за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на РМ* (Сл. весник на РМ бр. 215/2020).¹

Начелото на **статусна / институционална / функционална / ингеренциска уставност**, во материјална смисла, значи дека уредувањето на статусот и положбата на органите на државната власт е иманентно уставна материја (*materia constitutionis*) – а не законска или подзаконска!? Токму со помош на овој принцип,

¹ Цениме дека овој роговски Деловник е само политички конструкт на ‘дилот’ помеѓу владејачката коалиција составена од СДС и ДУИ, односно исполнување на противуставните националистички апетити на актуелниот вице-премиер Артан Груби, кој во предизборното 2020 год., заедно со неговиот партиски лидер Али Ахмети, ја истакнаа етно-шовинистичката парола за „Прв Албанец премиер“ (под мотото *Pse Jo*).

позначајните, т.е. централните државни органи добиваат уставен статус и функции утврдени со јавното право (*status iuridicus*). Со овој концепт, кој е вграден и во нашето уставно право, се ограничува државната власт и таа се вградува во границите на правото, со што *de iure* се спречува пенетрирањето на било кој државен орган во забранетите сфери на општествениот живот.² Ова, пак, е со единствена цел односите меѓу државните органи од различните гранки на власта да се третираат за уставни односи, а не за односи кои произлегуваат од нивната политичка волја или коалициски договори. На овој начин, овој важен авторитативен компаративно правен стандард се престорува во ефективна брана за спречување на државниот централизам и владиниот интервенционизам.

2. **ВОВЕДУВАЊЕТО НОВ ИНОКОСЕН ОРГАН ОД СТРАНА НА ВЛАДАТА Е УПАД ВО НАЧЕЛОТО НА ТРИЈАЛИСТИЧКА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА, КАКО ТЕМЕЛНА ВРЕДНОСТ НА МАКЕДОНСКИОТ УСТАВЕН ПОРЕДОК**

За да се воведат ваква новоизмислена и непотребна државна функција, т.е. инокосен орган во нашиот уставен поредок, потребно е тоа да се стори со измена на Уставот на РМ, за што важат сосема други правни процедури за донесување *уставни амандмани* – кои, пак, се во надлежност на Собранието на РМ – како носител на законодавната власт, а не на Владата – како носител на извршната власт [види и чл. 68, ст. 1, ал. 1-2 + в.в. чл. 88 од УРМ]. Функцијата **заменик-премиер** во Уставот воопшто не е предвидена, па оттука невозможно е за нешто што е непостоечка функција и Уставот не го утврдува, дополнително да воведувате и негова хиерархизација, т.е. рангирање по чинови, односно скалила, како и нивна непринципиелна подподелба на „прв“ (како најбитен, фаворизирачки и надреден) и „останати“ (како помалку битни и подредени заменици)!?

Argumentum a fortiori, дури ни со Законот за Влада не е допуштено да се воведуваат нови државни позиции, а камоли пак тоа да се прави со подзаконски пропис, како што е случајов со оспорениов Деловник *in concreto*. Ако ваквиот потег на Владата помине несанкционирани од страна на Уставниот суд на РМ, кој треба да е „чувар на Уставот“, тогаш прети опасност Владата, *pro futuro*, да се престори во законодавец и, **узурпирајќи легислаторни ингеренции** кои оригинално не ѝ припаѓаат, со подзаконски акти да нормира законска, па дури и уставна материја (!?) – што е опасен *non-sens* и суштинска спротивност на демократско-републиканските начела на кои почива нашиот современ уставен поредок!

Дополнително, Владата – која, по сила на устав (*ex constitutionis*), е носител на извршната власт – со носење на свој интерен *Деловник за работа*, кој без никаков

² Така и Светомир Шкарик, *Уставно право* (Осмо издание), Скопје, Култура, 2015, 419.

уставен основ излегува од рамките дадени и омеѓени со Уставот, како највисок и врвен правен акт во Републиката (*lex superioris*), предвидувајќи нововостановена и излишна јавна функција која воопшто не е ниту уставно, ниту законски предвидена, прави класично **ultra vires** проширување на ингеренциите на централните државни органи кои го чинат домашниот национален државно-правен поредок и врши каприциозен и дрзок упад во надлежностите на законодавната власт, која има ексклузивна надлежност да ги носи и изменува Уставот и законите, а со тоа и да го менува или прилагодува уставно-правното уредување во земјата.

3. **НАШИОТ УСТАВ ПРЕДВИДУВА ЈАВНОПРАВЕН КОНЦЕПТ НА КОНСТИТУЦИОНАЛНО „ОГРАНИЧЕНА ВЛАДА“ STRICTO SENSU**

Во самиот Устав, експлицитно и буквално стои дека Владата, како една од ефективните **глави на бицефалната егзекутивна власт**, „своите права и должности ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите“ [чл. 88, ст. 2 од УРМ]. Оттука, гледаме дека воопшто нема збор, а ниту простор за никаква можна интервенција преку подзаконски правен акт, со кој малициозно би се дерогирал или изместувал постојниот јавно-правен поредок (*ius publicum*), утврден со домашната легислатива. Можело поинаку да биде уредено, но не е. Впрочем, правно невозможно е со деловнички акт да се промени императивниот карактер на уставните одредби за состав на Владата, бидејќи воведувањето на небулозната нова функција „прв заменик на претседателот на Владата“ е востановување и устоличување на нова висока државна, т.е. јавна, а не приватна функција! Ова во никој случај не може да се третира како внатрешно организациско или техничко прашање на премиерскиот Кабинет.

Како извршен, колегијален и активен орган на власта, Владата дејствува во рамки на Уставот и законите, а никако надвор од нив! Дури, Уставот изрично инсистира Владата на РМ да ги врши своите права и должности врз основа и во рамките на уставните одредби и законите.³ Очигледно, нашиот уставотворец предвидел уставна, политичка и **конституционално ограничена влада** (*limited government*) – каде што, во никој случај, не може да стане збор за омнипотентна и неограничена влада која доминира во секоја сфера на општественото живеење, па дури и се наметнува врз легислативната власт со тоа што перфидно ѝ ги киднапира надлежностите за можно воведување нова висока државна позиција, само со изгласување на деловник, како подзаконски акт кој мора да е во согласност со устав и со закон [прекршување на начелото на материјална уставност и законитост].

³ Така и С. Шкариќ, *Научно толкување – Устав на Република Македонија*, Скопје, Култура, 2014, 369. Види и кај Саво Климовски, Рената Десковска и Тања Каракамишева, *Уставно право*, Скопје, Просветно дело, 2009, 22, 26, 29 и 443-444.

4. УСТАВНИОТ СУД ВЕЌЕ ИМА ДОНЕСЕНО НЕКОЛКУ КАСАТОРНИ ОДЛУКИ ЗА СЛИЧНО ПРАВНО ПРАШАЊЕ (QUAESTIO IURIS)

а) Факт е дека Уставот на РМ не содржи одредби и експлицитно не се произнесува за можноста од постоење или непостоење на *Деловник за работа на Владата на РМ* – како општ подзаконски правен акт со кој подетално се доуредуваат и допрецизираат прашања од организационо-процедурален карактер, во функција на подобро и поорганизирано вршење на внатрешните владини работи. De facto, Уставот има правна празнина и не содржи ниту директен основ, но ниту директна забрана за носење на ваков пропис! Ова мислење на Уставниот суд е веќе еднаш нотирано и во *Решението У.бр. 131/2000-0-1* (28.12.2000), со кое поведе постапка на парцијално оценување на уставноста на дел од актуелниот *Закон за Владата на РМ* и врз чија основа подоцна се донесе конечната *Одлука бр. 131/2000* (21.03.2001).⁴ Во експликацијата на овој свој начелен став (*opinio iuris*), во наведеново Решение, дословно се вели дека: „Овластувањето на Владата да донесе Деловник за својата работа не е во несогласност со Уставот, а доколку со неговите одредби се утврдуваат нови надлежности за Владата или се утврдува организација и начин на работа спротивен на Уставот и на закон, тие би подлежеле на посебна оценка на нивната уставност и законитост“ [т. 6, параграф (в)]! Токму ваква „посебна оценка“ се бара со оваа наша Иницијатива, оти оправдано и аргументирано пред Судот го проблематизираме прашањето дека со наведените одредби од оспорениов рогациски Деловник – со кој неоправдано се воведува хиерархизација на замениците премиери на еден поважен и други помалку важни (!?) – всушност, не станува збор за проста операционализација на уставните и законски норми, туку за нивно прееластично екстензивирање до препознатливост и **излегување надвор од уставните рамки** на уставно дадената и законски пропишаната положба. Значи, невозможно е супастанцијалното прашање за внатрешна [ре]организација самоволно да го третирате со интервенирање и менување на деловникот, а не и со паралелно и симултано менување на законот! На овој начин, директно се создава правна пукнатина и се нарушува конзистентноста на уставниот концепт на статусна уставност vis-à-vis принципите на поделба на власта и владеење на правото (Rule of law).

⁴ Станува збор за иницијатива поднесена од покојниот Стамен Филипов против одредени членови од *Законот за Влада* (2000), а одлуката на Уставниот суд на РМ е донесена во време на претседателствувањето на покојниот угледен проф. д-р Тодор Џунов.



б) Дополнително, со влијателната **Одлука на Уставниот суд на РМ У. Бр. 87/2017-1** (21.02.2018),⁵ Судот востанови важен правен преседан (*case law*), велејќи дека: „Од одредбите на Уставот и Законот за Владата на РМ, произлегува дека Владата ја сочинуваат претседател на Владата и министри/членови и дека **не постои функција потпретседател на Влада!** Оттука, произлегува дека со **Законот за плата и други надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката** се утврдува коефициент за утврдување на плата за функција која не постои во Република Македонија“ [т. 5, § 15, стр. 2]. „Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека со чл. 14 од Законот се определува коефициент за плата на потпретседател на Владата што е јавна функција која не постои во правниот поредок на Р. Македонија – поради што **Судот оцени дека ваквата законска регулатива е нејасна и неприменлива и не е во согласност со владеењето на правото**, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија“ [зат. цит. – т. 5, § 21, стр. 3].⁶

* * *

Поради сè што е наведено претходно, сметаме дека овие антиконституционални членови од овој *Деловник за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата* се **инкомпатибилни** со нашиот демократски уставен поредок, при што истите треба што побрзо да бидат касирани и веќе да не постојат во нашиот правен систем, како еклатантно противуставни и незаконити.

*

НАПОМЕНА: Врз основа на досегашното лошо 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* (Сл. весник на РМ бр. 70/1992).

Скопје
7 декември 2020

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

⁵ Станува збор за иницијатива поднесена од Политичката партија Левица против *Законот за плата и другите надоместоци на пратениците во Собранието на РМ и другите избрани и именувани лица во Републиката* (1990), која беше усвоена со Решение У. бр. 87/2017 (20.12.2000), а одлуката на Уставниот суд е донесена во време на претседателствувањето на судијата Никола Ивановски.

⁶ Рег апаогјат, види ја и сентенцата од сличната *Одлука на Уставниот суд на РМ – У. Бр. 67/93* од 24 ноември 1993 (Сл. весник на РМ бр. 75/1993) каде што се поентира и се појаснува дека: „Според член 89 од Уставот на РМ, Владата ја сочинуваат претседател и министри, при што **не се предвидени потпретседателите!** Па, со оглед дека со оспорената законска одредба бил утврден поинаков состав на Владата од составот предвиден со Уставот, а не се решава организационо прашање, Судот оцени дека одредбата не е во согласност со уставните одредби“ и ја укина.



Политичка партија ЛЕВИЦА
ул. „Мирослав Крлежа“ бр. 20-1/12; општина Центар – 1000 Скопје
Трансакциска с-ка: 300000004515386 – Комерцијална банка
ЕДБ: 4044016512070 | ЕМБС: 7108192
www.levica.mk | contact@levica.mk | тел. 075/885-645

