



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



**И Т Н О – ВРЕМЕНА МЕРКА!**

**Д О: 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: ПОЛИТИЧКА ПАРТИЈА ЛЕВИЦА**

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

## **ИНИЦИЈАТИВА**

### **ПРЕТСТАВКА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПОСТАПКА**

#### **ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ПОДЗАКОНСКИ ПРАВЕН АКТ**

#### **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 **Правилникот за образецот на барањето за издавање на личната карта, образецот на потврдата за поднесено барање за издавање на личната карта, образецот на личната карта, постапката за издавање и замена на личната карта и за начинот на водење на евиденција за издадените лични карти** (од 20 август 2021 год.) – како подзаконски општ правен акт, донесен од **Министерот за внатрешни работи** и објавен во Службен весник на РМ бр. 196/21 (20.08.2021) – на стр. 1, под нумерација §3388, во целина.

#### **II**

Оваа иницијатива за оцена на уставноста и законитоста на овој спорен пропис ја поднесуваме 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**

Во склоп на оваа Иницијатива, поради итноста и сериозноста на ова правно прашање, паралелно и симултано истакнуваме и посебно **барање за изрекување времена мерка** (по чл. 27 од **Деловникот**) – поради тоа што со спроведувањето во пракса на побиваниот акт, односно со неговото ефективно извршување во пракса, секојдневно се предизвикуваат тешко отстранливи, штетни и опасни правни последици по правната сигурност на граѓаните! Поради ова, неопходно БАРАМЕ – во



текот на траењето на постапката, а до донесувањето мериторна одлука по предметов – Судот да донесе привремено *решение за запирање на извршувањето на акти или дејствија* преземени врз основа на оспорениов подзаконски правен акт.

#### IV

Бараме комплетно **поништување**, т.е. **целосна касација** со ретроактивно дејство (лат. *ex tunc* = „оттогаш“) или **укинување** со дејство *ex nunc* („отсега“ за во иднина) на побиваниот правен акт **во целина** – по Ваша проценка и со Ваша конечна одлука – од причини што, основано, сметаме дека постојат неотстранливи формално-правни и материјално-правни причини за неговата ништовност/рушливост, кои се во директна спротивност со Уставот на РМ, Законот за личната карта и Законот за внатрешни работи, а кои детално ќе ги објасниме во образложението подолу.

#### V

Сметаме дека побиваниов акт е спротивен на следниве **уставни одредби**, стипулирани во нормативниот дел на *Уставот на РМ (1991)* – особено во Делот I: *Основни одредби* и во Делот II: *Основни слободи и права на човекот и граѓанинот* – оддел 3 „Гаранции на основните слободи и права“;

**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) Амандман V, т. 3 од УРМ:**

*(3) Личните документи на граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, се издаваат на македонски јазик и неговото писмо, како и на тој јазик и неговото писмо во согласност со закон.*

\*\*\*

Исто така, сметаме дека побиваниов подзаконски акт е спротивен на следниве **законски одредби**, стипулирани во: *Закон за личната карта* (Сл. весник на РМ бр. 8/1995 и 84/05, 38/02, 16/04, 12/05, 19/07, 10/10, 51/11, 13/12, 166/12, 154/15, 55/16); како и во *Закон за внатрешни работи* (Сл. весник на РМ бр. 42/2014 и 116/14, 33/15, 33/15, 96/15, 5/16, 120/16, 127/16, 142/16, 190/16, 21/18, 135/18, 108/19,



275/19, 110/21) – особено во Делот III: *Општи начела за работниците во Министерството:*

**а) чл. 5 ст. 1, 5 и 6 од Законот за личната карта:**

*(1) Образецот на личната карта содржи: натпис Република Македонија, назив лична карта, натпис MKD, место за фотографија, грб на Република Македонија и машински читлив дел.*

*(5) На граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, образецот на личната карта се печати и податоците во него се запишуваат и на службениот јазик и писмото што го употребува граѓанинот.*

*(6) На граѓаните кои зборуваат јазик различен од службениот јазик, на нивно лично барање, податоците за личното име што се внесуваат во личната карта се запишуваат на македонски јазик и неговото кирилско писмо и на јазикот и писмото што го употребува граѓанинот.*

**б) чл. 7 од Законот за внатрешни работи:**

*Работниците во Министерството ги вршат работите и работните задачи во согласност со Уставот на Република Македонија, закон, други прописи донесени врз основа на закон и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија.*

**в) чл. 10, ст. 1 од Законот за внатрешни работи:**

*(1) При извршувањето на работите и на работните задачи, работниците во Министерството задржуваат високи стандарди за личен интегритет, професионална етика и грижа за заштита на јавниот интерес и се придржуваат до актите кои ги уредуваат овие стандарди.*

**г) чл. 14 од Законот за внатрешни работи:**

*Работниците во Министерството материјалните средства, опремата и другите средства за работа ги користат на економичен, разумен и ефикасен начин.*



## ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

### 1. ОБРАЗЕЦОТ НА ЛИЧНАТА КАРТА СЕ УРЕДУВА СО ЗАКОН, А НЕ СО ПОДЗАКОНСКИ ПРАВНИ АКТИ (ЛАТ. MATERIA LEGIS)

*Законот за личната карта* (чл. 5) сеопфатно и детално ја предвидува целата содржина на **образецот на личната карта**, односно сите податоци кои треба таа да ги содржи, како и стандардот и јазикот на истите! Дополнително, во ставот 3 од *Амандманот V* на Уставот на РМ, личните документи на граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, се издаваат на македонски јазик и неговото писмо, како и на тој јазик и неговото писмо – но, во согласност со закон! Тоа подразбира дека уредувањето на оваа сфера со подзаконски акт вклучува инкомпатибилна примена на тој подзаконски акт за сфера која е строго уредена и темелена на уставни и законски принципи и истата предизвикува уставни и законски правни обврски. Односно, Уставот исклучува можност тој елемент да биде уреден на поинаков начин со подзаконски акт, како што е тоа сторено во случајов *in concreto*.

Во воведот на побиваниот акт, како основа за негово донесување е наведен чл. 13 од *Законот за изменување на Законот за личната карта* (Сл. весник на РМ бр. 19/2007), без притоа да се увиди содржината на наведената преодна и завршна одредба! Имено, во одредбата е предвидена **времена рамка од три месеци** за донесување на таков правилник, по којшто период прекинува временото законско овласување дадено на министерот за внатрешни работи, како инокосен управен орган. Тогашниот министер за внатрешни работи – г-ѓа Гордана Јанкуловска, во согласност со ова временски определено законско овластување го донел соодветниот подзаконски акт (Правилник) и истиот е објавен во Сл. весник бр. 116/2007 (26.09.2007). Со оглед дека друга законска одредба во сила, која дава можност за носење на ваков вид на подзаконски акт во *Законот за личната карта* и во *Законот за внатрешни работи* која се уредува организациската структура и надлежноста на МВР – нема, бидејќи најновата рогација е блокирана во собраниска процедура пред Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците – тогаш останува во сила текстот на образецот на личната карта, барањето за лична карта, потврдата и постапката за издавање лична карта што е изричито утврден во ЗЛК со императивна ius cogens норма!



## 2. Со министерски правилник не може да се суброгира собраниски закон!

Професионалното извршување на функцијата Министер за внатрешни работи подразбира и дека нејзиното извршувањето не може да отстапуваат од рамката на општествениот договор кој граѓаните се одлучиле да го прифатат со цел да живеат во заедница, во форма на устав. Законската одредба од чл. 5 од **Законот за личната карта** произлегува од уставните одредби – чл. 8, ст. 1 ал. 3 и 4, чл. 51 и *Амандманот V* на УРМ, како и од чл. 7, ст. 1, ал. 6 од *Уставниот закон за спроведување на Уставот на РМ* (Сл. весник бр. 52/1991), согласно кои е донесен ЗЛК со утврден нормативен текст кој е во сила и којшто текст е обигаторен за сите граѓани и јавни функционери.

Дополнително, во ЗЛК е уредена содржина и опфатот на податоците кои треба да ги содржи образецот на личната карта, потврдата, барањето, како и постапката за издавање лична карта, а воедно уставотворецот предвидел дека личните документи на граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, се издаваат на македонски јазик и неговото писмо, како и на тој јазик и неговото писмо **се уредуваат со ЗАКОН**. Врз основа на ваквиот уставен текст, во ниту еден случај образецот на личната карта не може да се уредува одново со подзаконски акт, како во конкретниов случај (Правилник на Министерот за внатрешни работи), туку само може да биде предмет на законски одредби – бидејќи, со уставните одредби тој е предвиден како ексклузивна materia legis! Можело да биде поинаку, но не е.

Во конкретниов случај, не станува збор за проста операционализација на уставните и законски норми, туку за нивно прееластично екстензивирање до непознатливост и **излегување надвор од уставните и законските рамки** кои ја одредуваат оваа ситуација. Значи, невозможно е образецот на личните карти, образецот на барање за издавање на личната карта, образецот на потврда за поднесено барање, како и самата постапка за издавање на личните карти, самоволно да ја третирате со интервенирање и носење на правилник (како подзаконски акт), а притоа нема одредба во уставот и во законот која ви го дава таквото право/овластување! 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* – затоа што, парадоксално, министерот станува законодавец и легислатор и дрско го заобиколува и суспендира парламентот, односно Собранието на РМ – како единствен уставен титулар, т.е. ексклузивен носител на законодавната власт во Републиката, која во никој случај не може да се делегира на бицефалната извршна/егзекутивна власт.

Со овој оспорен подзаконски акт се надминуваат претходно споменатите уставни и законски граници кои ја уредуваат оваа сензитивна сфера, поради што



оспорениот подзаконски акт **не претставува операционализација на законските одредби** од *Законот за личната карта* и од *Законот за внатрешни работи*, туку напротив истиот излегува од дадените законски рамки и недозволиво ги пречекорува!

Значи, конкретниов побиван акт апсолутно го нарушува системот на **нормативна хиерархија** и илегално овозможува игнорирање на предвидените уставни и законски норми, а со тоа е спротивен на членот 51 од УРМ! На овој начин, непотребно и длабоко се подрива конзистентноста на уставниот поредок и согласноста на подзаконските акти со законите и со уставот, како и усогласеноста на нормативните текстови, кои треба да градат непротивречен правен систем во една функционална *правна држава* (герм. *Rechtsstaat*). Ваквата подзаконска регулатива е нејасна, неприменлива во пракса и создава неконзистентност на правните прописи од ист и различен ранг.

Оттука, оваа конструкција на оспорениот подзаконски акт, неосновано го руши концептот на **владеењето на правото** (англ. *Rule of Law*), како темелна вредност на нашиот уставен поредок, а гарантиран во чл. 8 од Уставот. Ова, дотолку повеќе што, од досегашните одлуки и решенија на Уставниот суд на РМ, токму *правната сигурност* на граѓаните на РМ е дел од фундаменталното начело на владеење на правото, односно составен и нераскинлив дел кој е инкорпориран во овој авторитативен јавноправен стандард! Според едно постоечко начелно правно мислење (лат. *opinio iuris*) на Уставниот суд, токму „владеењето на правото подразбира доследна примена на законските прописи кои треба да се општи, точно одредени и недвосмислено формулирани правила“<sup>1</sup> – а не непрецизни, диспророрционални, малициозни или преекстензивни привилегирачки одредби со кои се саботира и се девестира правиот поредок.

### **3. ВЛАДИН МИНИСТЕР НЕ МОЖЕ И НЕ СМЕЕ ДА ВОВЕДУВА НОВА ТЕРМИНОЛОГИЈА КОЈАШТО НЕ Е ПРЕВИДЕНА СО МАТИЧНИОТ ЗАКОН**

Во чл. 5, ст. 1 од цитираниот ЗЛК, предвидено е **обазецот на личната карта** да содржи натпис „Република Македонија“ и грб на „Република Македонија“. Оспорениот акт, пак, спротивно на законската терминологија, во членот 5, ст. 2 користи термини „Република Северна Македонија“ и “Republic of North Macedonia”!? Во пракса тоа значи дека употребените термини ќе бидат вметнати во личните карти на граѓаните кои поднеле барање за нивно издавање и притоа нивните лични карти ќе бидат

<sup>1</sup> Цит. сп. *Решение на Уставен суд на РМ – У. бр. 77/11 (6.VII.2011)*; т. 6, стр. 6.





спротивни на законот, односно истите не може и не смее да произведуваат правни дејства бидејќи се нелегали, односно содржат неистините и незаконски податоци! Со тоа на граѓаните им се ускратуваат и нивните уставни и законски права кои не може да ги ползуваат, токму поради наведената причина.

Дополнително, оспорениот акт употребува **неуставни, непознати и непризнати термини/фрази/формулации**: „јазикот различен од македонскиот јазик што го зборуваат најмалку/помалку од 20 %“!? Овие термини, доколку го консултираме Уставот на РМ – *Амандманот V*, односно делот во кој е уставно предвиден доменот на употреба на јазикот во личните документи на граѓаните, ќе видиме дека Уставот воопшто не ги познава, а наспроти тоа тој користи експлицативен термин: „службен јазик различен од македонскиот јазик“! ЗЛК, како единствен *lex specialis*, со кој се уредува личната карта (како идентификациски документ на граѓанинот), користи токму таков идентичен термин како што е употребен во Амандманот V на УРМ.

Министерот за внатрешни работи, како **дел од извршната власт** – со носење на оспорениот Правилник, по претходно добиено паушално и незаконско „овластување од Владата на РМ“ [!?!], којшто без никаков уставен основ излегува од рамките дадени со Уставот, како највисок и врвен правен акт во Републиката (*lex superioris*), предвидувајќи печатење на лични карти со содржина која воопшто не е ниту уставно, ниту законски предвидена – прави класичен ultra vires акт преку промена на содржината и податоците на софтверот-системот за издавање на личните карти и врши каприциозна злоупотреба на сопствената материјална надлежност!

Носењето на оспорениот Правилник е спротивно на **начелата на кои се темели ситемот на внатрешни работи** во државата [член 7, 10 и 14 ЗВР]. Имено, прекршени се начелата на:

- *законитост*, кое ги обврзува вработените во МВР да ги вршат своите работи во согласност со Уставот, закон, други прописи донесени врз основа на закон и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот;

- *професионална етика, непристрасност и објективност*, кое го обврзува министерот, при извршување на својата работа, да задржи високи стандарди за личен интегритет, професионална етика и грижа за заштита на јавниот интерес и да се придржува до актите кои ги уредуваат овие стандарди;

- *економично користење на средствата*, односно истиот овозможил промена на софтвер кој, во моментот, *de iure* е неупотреблив поради немање на соодветна законска регулатива која ќе ги одобри податоците кои се содржани во него. Промената на софтверот изискува и користење на дополнителни средства од буџетот на МВР, што значи неговата неупотребливост ги супституира потребите на службата.



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



\* \* \*

Поради сè што е наведено претходно, сметаме дека овој антиконституционален подзаконски правен акт е **инкомпатибилен** со нашиот демократски уставен поредок, при што истиот треба што побрзо да биде касиран и веќе да не постои во нашиот правен систем, како еклатантно противуставен и незаконит.

\*

НАПОМЕНА: Врз основа на досегашното лошо искуство при комуникацијата со Вашите стручни 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 и 202/19, 256/20).

Скопје  
6.IX.2021

Подносител:  
ПП Левица

Претседател: проф. д-р Димитар Анасиев  
(Пратеник во Собранието на РМ)