



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
ЕМБС: 7108192 | ЕДБ: 4044016512070
Трансакциска с-ка: 300000004515386 – Комерцијална банка
www.levica.mk | contact@levica.mk | тел. 075/885-645

И Н И Ц И Ј А Т И В А

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 чл. 5 ст. 3 и чл. 13 ст. 2 од Правилникот за внатрешниот ред на Собранието на Република Македонија бр. 01-3937/1 (од 17 септември 2021 год.) – како подзаконски општ правен акт, донесен од **Претседателот на Собранието на Република Македонија** [г. Трајко Вељаноски], а објавен на веб-страницата на Собранието: www.sobranie.mk.

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 оспорените делови од побиваниот акт, односно со нивното ефективно извршување, секојдневно се предизвикуваат тешко отстранливи и штетни последици

по слободните и правата на граѓаните, правата и должностите на пратениците, како и врз демократијата во законодавниот дом гарантирана со Уставот на РМ. Поради ова, неодложно бараме – во текот на траењето на постапката, а до донесувањето конечна 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 наведените делови** – по Ваша проценка и со Ваша конечна и мериторна 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 и матичните закони, а кои детално ќе ги објасниме во образложението подолу.

Особено спорни се подолунаведените подвлечени делови:

Член 5, ст. 3

Координаторите на пратенички групи можат да примаат странки заради консултации.

Член 13, ст. 2

Пратениците и другите функционери во Собранието не можат да закажуваат и вршат прием на странки во деновите кога се одржуваат седниците на Собранието, освен во случаите од членот 5 ставови 2 и 3 на овој правилник.

V

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“; и во Делот III *Организација на државната власт* – оддел 1 „Собрание на Република Македонија“:

а) чл. 1 од УРМ:

(1) Република Македонија е суверена, самостојна, демократска и социјална држава.

(2) Суверенитетот на Република Македонија е неделив, неотуѓив и непренослив.

б) чл. 2 од УРМ:

- (1) Во Република Македонија суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните.
(2) Граѓаните на Република Македонија власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници, по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување.

в) чл. 8, ст. 1, ал. 3 од УРМ:

Темелни вредности на уставниот поредок на Р. Македонија се:
ал. 3: владеењето на правото;

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. 61 од УРМ:

- (1) Собранието на Република Северна Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката.
(2) Организацијата и функционирањето на Собранието се уредуваат со Уставот и со Деловникот.

ѓ) чл. 62, ст. 2 и 3 од УРМ:

- (2) Пратениците се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање.
(3) Пратеникот ги претставува граѓаните и во Собранието одлучува по свое уверување

е) чл. 66, ст. 1 од УРМ:

- (1) Собранието е во постојано заседание.

Исто така, сметаме дека горенаведените побивани норми од оспорениот подзаконски акт се спротивни на следниве **законски и подзаконски одредби**, стипулирани во: **Законот за пратениците** (Сл. весник на РМ бр. 84/2005 и 52/06, 161/08, 104/09, 51/11, 109/14, 140/18, 27/19) – особено во делот I: *Основни одредби* и во делот V: *Услови за работа и други права на пратениците во текот на мандатот*; понатаму во **Законот за Собранието на Република Македонија** (Сл. весник на РМ бр. 104/2009 и 14/20, 174/21) – особено во делот I: *Основни одредби*, во делот III: *Организирање, услови за работа и податоци за имотна состојба на пратениците* и во делот X: *Контакти на пратениците со граѓаните во изборните единици*; како и во **Деловникот на Собранието на Република Македонија** (Сл. весник на РМ бр. 91/2008 и 101/08, 14/10, 119/10, 23/13, 152/19) – особено во делот III: *Права и должности на*

пратениците, оддел 3: „Право на информирање на пратениците и обезбедување услови за вршење на функцијата пратеник“:

а) чл. 1 од Законот за пратениците:

Со овој закон се уредуваат прашањата на извршувањето на функцијата пратеник, како и правата и должностите на пратениците во Собранието на Република Македонија.

б) чл. 23 ст. 1 ал. 1, 2, 3 и 4 од Законот за пратениците:

Пратеникот, освен во редовната работа и заседанија на Собранието и неговите работни тела е должен да остварува:

- редовни контакти со граѓаните,
- редовни контакти и консултации со невладини организации,
- контакти, соработка и консултации со Синдикатот и со здруженија на граѓани,
- соработка со меѓународни организации.

в) чл. 2 од Законот за Собранието на Република Македонија:

(1) Собранието е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката.

(2) Пратениците во Собранието се избираат за време од четири години на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање.

(3) Пратеникот ги претставува граѓаните и во Собранието одлучува по свое уверување.

г) чл. 8 ст. 1 ал. 1, 2, 3 и 4 од Законот за Собранието на РМ:

Пратеникот, освен во редовната работа и заседанија на Собранието и неговите работни тела, е должен да остварува:

- редовни контакти со граѓаните,
- редовни контакти и консултации со невладини организации,
- контакти, соработка и консултации со Синдикатот и со здруженија на граѓани,
- соработка со меѓународни организации.

д) чл. 36, ст. 2 од Законот за Собранието на РМ:

Секој последен ден во работната недела (петок) се определува како ден за контакти на пратениците со граѓаните...

ѓ) чл. 35 од Деловникот на Собранието на Република Македонија:

Пратениците имаат право да ги користат просториите во Собранието, што им се дадени на располагање за работа и состаноци, согласно со актот за внатрешниот ред на Собранието, што го донесува претседателот на Собранието.

ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

1. ОСПОРЕНИОТ АКТ, ВО НАВЕДЕНИТЕ ДЕЛОВИ, ГО СУСПЕНДИРА УСТАВНОТО НАЧЕЛО НА ГРАЃАНСКИ СУВЕРЕНИТЕТ КОЈ ИМ Е ДЕЛЕГИРАН НА ПРАТЕНИЦИТЕ

Од уставните одредби произлегува дека, *Уставот на РМ* (1991), во неколку свои одредби ги поставил темелите на **концептот на суверенитетот**. Така, според член 1 и 2 од Уставот, граѓаните на Република Македонија од кои произлегува и на кои им припаѓа суверенитетот, власта ја остваруваат на два начина и тоа: посредно преку демократски избрани претставници (т.н. парламентарна демократија) и по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување (т.н. директна демократија). Како израз на суверенитетот на граѓаните, демократското право на граѓаните е да учествуваат во политичкиот процес што не се исцрпува само со гласање на изборите, туку и со влијанието на граѓаните врз формирањето на политичкото мислење, како еден континуиран процес, кој во едно демократско општество треба да се остварува слободно, отворено и во принцип без интервенција на државата. Од тој аспект, логичен е заклучокот дека граѓанинот е носечки столб на државата! Неговата улога и функција, согласно уставот, е да основа конкретни политички институции и државни органи кои ќе ги почитуваат темелните вредности на уставниот поредок како нивен дом.

Уставот прецизира дека граѓаните како носители на суверенитетот, своите овластувања за функционирање на легислативната власт, т.е. законодавниот дом, ги пренесуваат единствено на пратениците одделно/поединечно, како нивни посредни претставници избрани на демократски избори. Посредниот избор на пратениците значи апсолутна достапност и **неможност за легална спреченост на пратеникот да биде во контакт со граѓаните/експертите/странките** – бидејќи таквата состојба ќе значи и попречување на остварување на суверенитетот на граѓаните. Следствено на тоа, оспорениот акт во наведените делови врши негирање или намалување на народниот/граѓански/демократски суверенитет, што значи и повреда на уставниот поредок и директна суспензија на темелните вредности на кои се заснова уставот.

Конкретниов оспорен акт го нарушува системот на **нормативна хиерархија** и овозможува заобиколување на предвидените уставни и законски норми, а со тоа е спротивен на член 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 и создава неконзистентност на правните прописи од ист и различен ранг [Деловник vs Правилник].

Оваа конструкција на оспорениот подзаконски акт 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“¹ – а не непрецизни, диспропорционални, малициозни или преекстензивни привилегирачки/дискриминирачки одредби со кои се саботира и се девастира правиот поредок, онака како што тој *de iure* е предвиден и нормиран од страна на уставотворецот.

2. УСТАВОТ, ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ ЗАКОНИ И ДЕЛОВНИКОТ НА СОБРАНИЕТО НА РМ НЕ ПРЕДВИДУВААТ МОЖНОСТ ЗА ОГРАНИЧУВАЊЕ НА КОНТАКТОТ НА ПРАТЕНИКОТ СО ГРАЃАНИТЕ КОИ ГО ИЗБРАЛЕ

Собранието е средиштето на дискусијата и расправата во државата, бидејќи покрај тоа што е носител на законодавната власт, Собранието е и претставнички орган, т.е. **централен колегијален државен орган** во кој се изразува волјата на сите граѓани (*demos*). Собранието произлегува од граѓаните, им припаѓа на граѓаните и истото е основа на претставничката демократија. Пратениците во Собранието се избираат на општи, непосредни и слободни избори, со тајно гласање од страна на носителите на суверенитетот – граѓаните! По автоматизам на нештата се изведува заклучок, а и самиот Устав во чл 62, ст. 3 и чл. 2 од *Законот за Собранието на Република Македонија*, потврдуваат дека таквата поставеност на законодавниот дом го става пратеникот како основна градлива единица на законодавниот систем, чијашто дејност и заложби се во насока да го претставуваат и застапуваат Граѓанинот (*status civitatis*), притоа одлучувајќи по свое сопствено уверување [т.н. доктрина на слободен/неотповиклив мандат]. Колегијалниот карактер на Собранието, значи дека пратениците градат понатамошна повисока заедничка структура, со цел негово функционирање.

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

Правата на колективот извираат од правата на основниот градлив елемент, а тоа е **Пратеникот!** Притоа, тие права може да бидат надоградени, но во никој случај не може да ги суспендираат или да се стават над правата на Пратеникот, како поединец и индивидуа. Уставот експлицитно, преку *ius cogens* императивна норма, предвидува дека целокупната организација и функционирање на Собранието се уредуваат со самиот Устав и со Деловникот на Собранието! Уставното и деловничкото уредено функционирање на Собранието никаде не предвидува ограничувања и системски определувања на временскиот период во кој пратеникот може да контактира со граѓаните и странките, бидејќи македонскиот парламент не работи на т.н. пленарни сесии, туку е во постојано заседание (чл. 66 од УРМ)! Доколку екстензивно толкуваме, тоа е така не заради тоа што уставотворецот заборавил или немал идеја како истото да го стори, туку поради фактот дека суверенитетот, како основен принцип на кој е темелен уставниот поредок, им припаѓа на граѓаните и истиот не може да биде на тој начин одземен или противуставно ограничен. Со други зборови, ограничувањето на контактот на граѓаните со нивните преставници во законодавната власт ќе значи занемарување или елиминирање на Собранието од реалниот и политичкиот живот, со што директно се загрозува демократијата и дефинитвно претставува вовед во авторитарен или хибриден режим.

3. ЗАКОНСКА ДОЛЖНОСТ НА ПРАТЕНИЦИТЕ Е РЕДОВНО ДА ОСТВАРУВААТ КОНТАКТИ, СОРАБОТКА И КОНСУЛТАЦИИ СО ГРАЃАНИТЕ, НЕВЛАДИНИ ОРГАНИЗАЦИИ, СИНДИКАТИ И ЗДРУЖЕНИЈА НА ГРАЃАНИ

Во насока на целосно почитување на суверенитетот како основа на уставниот поредок, кој апсолутно и нераскинливо е поврзан и произлегува од граѓаните, е и определбата на законодавецот, преку законска императивна норма на титуларот на суверенитетот – граѓаните, да им овозможи непречено остварување преку давање на можност да одржува **постојани непречени контакти, консултации и соработки** со своите народни избраници/претставници во законодавниот дом – пратениците. Значи, почитувајќи го Уставот, законодавецот таквата функционерска обврска/должност ја предвидува за секој пратеник поединечно, притоа не предвидувајќи ограничувања или забрани за такви контакти на пратениците заради некаква нивна [не]припадност или положба во Собранието. Ваквата законска определба, предвидена во чл. 8 од *Законот за Собранието на Република Македонија* и чл. 23 од *Законот за пратениците*, посочува дека доделената императивна должност, може понатаму да биде продлабочена, операционализирана и надградена во повисоките организациони кругови во Собранието (пратенчки групи, координатори, потпретседатели, членови и

претседатели на комисији и сл.) – но, апсолутно не може да биде базично ограничена за пратеникот како поединец и истата да биде пренесена и исклучиво дадена на повисоките организациони кругови во Собранието.

Оспорениот акт, во наведените спорни делови, противправно го дозволува токму тоа – директно го лишува пратеникот од својата законска обврска, а истовремено го ограничува носителот на суверенитетот целосно да го оставарува. *Законот за пратениците*, уште во воведниот член 1, посочува дека со тој закон се уредуваат „прашањата на извршувањето на функцијата пратеник, како и **правата и должностите на пратениците во Собранието** на Република Македонија“. Значи, како поткрепа на претходно наведеното, овој член од законот наведува дека Законот за пратениците ги содржи сите збирни права, ингеренции, должности и овластувања на пратениците и за одредено право или должност да биде поинаку уредено, тоа треба да биде извршено единствено преку законска интервенција во наведениот закон (т.н. контрерна рогација) – додека со подзаконска акт можат да бидат само разработени или евентуално надополнети таквите права, но не и ускратени, како што тоа се прави со оспорениот акт.

4. ВО НАШЕТО УСТАВНО ПРАВО ВЕЌЕ ПОСТОИ ПРАВЕН ПРЕСЕДАН КОЈ ЈА УРЕДУВА ПРЕДМЕТНАТА СИТУАЦИЈА СО МЕРИТОРНА *Одлука на Уставниот суд од 2008 год.*

Уставниот суд во својата позната *Одлука У. бр. 259/08* (од 27.01.2008 год.), ја ценел уставноста на чл. 157 од *Деловникот на Собранието на Република Македонија* (Сл. весник на РМ бр. 91/2008): „Ако не се одржи општ претрес по предлогот на закон, претставниците на пратеничките групи можат да го изнесат мислењето на пратеничката група по предлогот на законот на седница на Собранието на почетокот на претресот. Излагањето не може да трае повеќе од десет минути“ – со кој член се ускратува правото на пратеникот [како поединец] да изнесува свое мислење по предлог-законот и тоа право единствено се доверува на претставниците, т.е. **координаторите на пратеничките групи**, кои неосновано добиваат фаворизирачка, т.е. привилегирачка позиција!

Согласно наведената одлука, Уставниот суд утврдил и констатирал дека:

- Со *Деловникот* е воведен институтот пратенички групи, при што пратеничка група ја сочинуваат најмалку пет пратеници кои припаѓаат на една или повеќе партии и дека тие имаат определена положба, дури и кога се работи за учество во работата на Собранието во постапката за донесување на закони. Меѓутоа, основањето на пратеничка група е дадено како можност, а не како обврска за пратеникот, имајќи предвид дека во

- Собранието се избрани и пратеници претставници на граѓаните кои не припаѓаат на ниедна партија која е застапена во него, а сепак и тие во принцип имаат исти права како и секој друг пратеник;
- Не би требало да се проблематизира различната положба на пратеничката група и поединецот-пратеник. Меѓутоа, во иста смисла прашање е дали разликата помеѓу пратениците може да оди до степен да го исклучи пратеникот од можноста да учествува по претресот на предлог на законот, само поради тоа што не е член на пратеничка група и дали таквото ограничување е соодветно на функцијата и статусот на пратеник согласно Уставот;
 - Прифаќајќи го концептот на Деловникот на Собранието за воведување на пратенички групи и утврдување на нивната положба, Судот смета дека пратеникот кој е избран на непосредни избори и на кој граѓаните му го пренеле суверенитетот, не може да биде исклучен од можноста да го изнесе своето мислење по предлог на законот за кој не е одржан општ претрес, само поради фактот што тој не е член на пратеничка група.

Ваквите констатации на Уставниот суд несомнено се однесуваат и на ситуацијата која е предмет на оваа Претставка. Имено, ако Судот веќе еднаш утврдил дека не сите пратеници учествуваат во пратеничка група, бидејќи тоа е можност, а не должност на пратеникот и, во принцип, **сите пратеници имаат исти права**, притоа пратеникот кој е избран на непосредни избори и на кој граѓаните му го пренеле суверенитетот, не може да биде исклучен од своите уставни субјективни и статусни права – тогаш е јасно дека таквата констатација Судот треба само да ја преслика и во оваа ситуација, бидејќи недвосмислено се однесува на иста правна работа, т.е. на слично правно прашање (quaestio iuris).

Argumentum a fortiori, не може примањето на странки за време на пленарните седници на Собранието да биде привилегија само за **координаторите на пратеничките групи**, бидејќи тие по ништо не се разликуваат од другите пратеници, особено од оние пратеници кои воопшто не се ни организирани во пратенички групи од икс причини. Дека е тоа така, per analogia ќе го наведеме и фактот што, во чл. 88, ст. 1 од *Деловникот на Собранието на РМ*, правото на процедурално обраќање е резервирано само за координаторите на пратеничките групи + но, плус и за пратениците кои не се членови на пратеничка група [„На координатор на пратеничка група, заменикот на координаторот и пратениците кои не се членови на пратеничка група, а кои сакаат да говорат за неправилна примена на Деловникот, претседателот им дава збор, штом ќе го побараат“]!



Оттука, јасно е дека не смее **пратеник кој не е член на ниту една пратеничка група**, да биде оневозможуван да врши средби и консултации со странки во деновите на одржување на седниците, затоа што:

прво – тоа право веќе го имаат координаторите на пратеничките групи; и

второ – *de facto*, некогаш се случува и по две-три недели, па и месеци, постојано да има пленарни седници, што значи дека во ова реално време пратеник кој не е член на пратеничка група ефективно нема да може да остварува средби со граѓани, што е суштинска должност, но и право на пратениците!

* * *

Поради сè што е наведено претходно, сметаме дека оспорените делови од оспорениот антиконституционален подзаконски правен акт 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 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
15.XII.2021

П о д н о с и т е л :
ПП ЛЕВИЦА
Застапник по закон:
проф. д-р **Димитар Апасиев** –
[Пратеник во Собранието на РМ]