



И Т Н О – ВРЕМЕНА МЕРКА!

ДО: УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА 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 | ЕДБ: 4044016512070
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 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 владината **Одлука за изменување и дополнување на Одлуката за мерки за спречување на внесување и ширење на Коронавирусот COVID-19** (Сл. весник на РМ бр. 123/2020, од 13 мај 2020 година) – делумно, т.е. само во назначените делови:

Член 1, ст. 4, ал. 2

Точката 10 се дополнува со два нови става кои гласат: [...]

„Од 13 мај 2020 година може да се организираат и реализираат службени патувања на избрани и именувани лица, во странски држави, со задолжително почитување на препораките и протоколите од Комисијата за заразни болести при Министерството за здравство за одржување на потребното растојание и носење на лична заштитна опрема, а заради координација и други работни активности поврзани со мерки за COVID-19, како и поради други итни причини кои не трпат одлагање – без спроведување на овие лица во државен карантин по нивното враќање во Република Македонија“.

Оспоренава Одлука на техничката привремена **Влада на Република Македонија** е архивирана под реден број: Бр. 44-2147/2 (од 12.05.2020 год.), а



објавена во Службен весник на РМ наредниот ден (13.05.2020) – под нумерација 1532, на стр. 7.

Инаку, матичната *Одлука за мерки за спречување на внесување и ширење на Коронавирус COVID-19* е изворно објавена во Сл. весник на РМ бр. 62/2020 (12 март 2020), и до овој момент има дури 11 подоцнежните рогации за измена и/или дополнување: Сл. весник на РМ бр. 63/20, 64/20, 66/20, 70/20, 72/20, 92/20, 100/20, 107/20, 109/20, 119/20 и 123/20. Оспоренава новела е, всушност, последната – единаесетта по ред – измена на првичната Одлука!

II

Оваа иницијатива за оцена на уставноста и законитоста на оваа контроверзна и побивана Одлука ја поднесуваме како своевидна *actio popularis*, 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

Во склоп на оваа иницијатива, поради итноста и сериозноста на ова правно прашање, симултано истакнуваме и специјално **Барање за изрекување времена мерка** (по чл. 27 од Деловникот) – поради тоа што со ефективното спроведување во пракса на побиваниот акт, односно со неговото извршување, можат да настанат тешко отстранливи и штетни последици по правната сигурност и еднаквоста на граѓаните! Поради ова, како и поради огромниот број потенцијално засегнати физички лица, неодложно бараме – во текот на траењето на постапката, а до донесувањето конечна одлука по предметов *in concreto* – Судот да донесе привремено *решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија* преземени врз основа на оспорената владина одлука.

IV

Бараме парцијално **поништување** на делови од побиваната Одлука, т.е. **касациска ретроактивно дејство** (*ex tunc*) – со Ваша конечна и мериторна одлука – од причини што, основано, сметаме дека постојат неотстранливи материјално-правни причини за нејзина ништовност [особено во подвлечениот/болдиран дел], кои се во директна спротивност со: *Уставот на РМ* (1991), *Универзалната декларација за човекови права* (1948), *Меѓународниот пакт за граѓански и политички права* (1966), *Европската конвенција за човекови права* (1950) со дополнителните

протоколи, Законот за спречување и заштита од дискриминација (2019), како lex specialis, и Уредбата со законска сила за примена на Законот за заштита на населението од заразни болести (2020) – а кои детално ќе ги објасниме во образложението подолу.

V

1. Сметаме дека горенаведениот побиван акт е спротивен 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“ и оддел 3 „Гаранции на основните слободи и права“; и во Делот VI: Меѓународни односи:

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

Темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се:

- т. 1: **основните слободи и права на човекот и граѓанинот** признати во меѓународното право и утврдени со Уставот;
- т. 3: влaдеењето на правото;
- т. 11: *почитување на општоприфатените норми на меѓународното право.*

б) **чл. 9, ст. 1 и 2 од УРМ:**

Граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување; имотната и општествената положба.

Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

в) **чл. 51, ст. 1 и 2 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.

г) **чл. 54, ст. 1-3 од УРМ:**

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

Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот.

Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.

д) **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.

2. Понатаму, горенаведениот побиван акт е спротивен и на следниве меѓународно-правни одредби од **Универзалната декларација за човекови права** (Париз, 1948) на ООН:

а) **чл. 1 од УДЧП:**

Сите човечки суштества се раѓаат слободни и еднакви во достоинството и правата. Тие се обдарени со разум и совест и треба едни кон други да постапуваат во духот на братството.

б) **чл. 2, ст. 1 од УДЧП:**

Сите права и слободи прогласени во оваа Декларација му припаѓаат на секое лице без разлика во поглед на расата, бојата на кожата, полот, јазикот, вероисповедта, политичкото или друго мислење, националното и општественото потекло, имотната состојба, раѓањето или било кои други услови.

в) **чл. 7 од УДЧП:**

Сите се еднакви пред законот и имаат право, без каква било дискриминација, на еднаква заштита на законот.

На сите им припаѓа еднаква заштита од каква и да е дискриминација, што е во спротивност на оваа Декларација и од какво и да е поттикнување на таква дискриминација.

3. Побиваниов акт е спротивен и на одредбите од **Меѓународниот пакт за граѓански и политички права** (1966) на ООН:

а) **чл. 2, ст. 1 од МПГПП:**

Државите-страни на овој пакт се обврзуваат да ги почитуваат и да им ги гарантираат на сите лица што се наоѓаат на нивната територија и кои потпаѓаат под нивна надлежност, правата признати од овој пакт, без оглед особено на расата, бојата, полот, јазикот, верата, политичкото или друго мислење, националното или социјалното потекло, имотната состојба, раѓањето или секоја друга околност.

б) **чл. 26 од МПГПП:**

Сите лица се еднакви пред законот и имаат право без никаква дискриминација на подеднаква заштита пред законот. Во таа смисла, законот мора да ја забранува секоја дискриминација и да им осигура на сите лица подеднаква и успешна заштита против секоја дискриминација, особено во поглед на расата, бојата, полот, јазикот, верата, политичкото или друго убедување, националното или социјалното потекло, имотната состојба, раѓањето, или секоја друга состојба.

4. Побиванава одлука е спротивна и на **Европската конвенција за заштита на човековите права** (Рим, 1950), која ние – како полноправна-земја членка на Советот на Европа – ја имаме ратификувано во 1997 год.:

а) **чл. 14 [Забрана за дискриминација]:**

*Уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди **без никаква дискриминација** заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.*

б) **чл. 17 [Забрана на злоупотреба на правата]:**

*Ниту една одредба од Конвенцијата не може да се толкува на начин според кој, на некоја држава, група или поединец им е дадено право да преземаат **активности или постапки со кои се загрозува некое право или слобода** што се признати со оваа Конвенција, или да ги ограничуваат овие права и слободи во мерка поголема од онаа предвидена со Конвенцијата.*

Исто така, за оваа сензитивна проблематика се однесува и ратификуваниот дополнителен **Протокол бр. 12 на ЕКЧП** (Рим, 2000 – објавен во Сл. весник на РМ 30/2004):

а) **чл. 1, ст. 1-2 [Општа забрана на дискриминацијата]:**

*Уживањето на секое право предвидено со закон ќе биде **обезбедено без дискриминација врз било која основа** како пол, раса, боја, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, поврзаност со национално малцинство, имот, раѓање или друг статус. Никој не смее да биде дискриминиран од страна на јавен орган, по било кој основ!*

5. Побиваниот подзаконски правен акт е спротивен и на нашата национална легислатива, односно на посебниот и општоприменлив **Закон за спречување и заштита од дискриминација** (Сл. весник на РМ, бр. 101/2019), поточно на одредби сместени во неговата Глава I: „Општи одредби“ и Глава II: „Облици и видови на дискриминација“:

а) **чл. 3, ст. 1, ст. 2 ал. 10 и ст. 3 од ЗСЗД [Примена на Законот]:**

*Овој закон се однесува на сите физички и правни лица.
Овој закон **се применува од страна на сите државни органи**, органи на единиците на локалната самоуправа, правни лица со јавни овластувања и сите други правни и физички лица во сите други области.
Субјектите од ставот 2 на овој член, имаат обврска да преземаат мерки или дејства за промоција и унапредување на еднаквоста и превенција од дискриминација.*

б) чл. 4, ст. 1, ал. 1 од ЗСЗД [Поимник]:

Еднаквост е начело според кое сите луѓе се рамноправни, односно изедначени во уживањето и остварувањето на сите права и слободи.

в) чл. 5 од ЗСЗД [Дискриминаторска основа]:

Се забранува секоја дискриминација врз основа на раса, боја на кожа, потекло национална или етничка припадност, пол, род, сексуална ориентација, родов идентитет, припадност на маргинализирана група, јазик, државјанство, социјално потекло, образование, религија или верско уверување, политичко уверување, друго уверување, попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба, лично својство и општествен статус или која било друга основа (во натамошниот текст: дискриминаторска основа).

г) чл. 6 од ЗСЗД [Дефиниција на дискриминација]:

*Дискриминација е секое разликување, исклучување, ограничување или **давање првенство** што се заснова на дискриминаторска основа, со сторување или несторување, што имаат за цел или резултат спречување, ограничување, признавање, уживање или остварување на правата и слободите на одредено лице или група на еднаква основа со други.*

Ова ги опфаќа сите форми на дискриминација вклучително и оневозможување на соодветно приспособување и оневозможување на пристапност и достапност на инфраструктурата, добрата и услугите.

д) чл. 8 од ЗСЗД [Директна и индиректна дискриминација]:

Директна дискриминација постои кога со едно лице или со група се постапува, се постапувало или би се постапувало понеповолно во однос на друго лице или група во фактичка или можна споредлива или слична ситуација, врз дискриминаторска основа.

Индиректна дискриминација постои кога преку навидум неутрални прописи, одредби, критериуми, програми или практики, се става некое лице или група во понеповолна положба врз дискриминаторска основа во споредба со други лица или група лица, освен кога произлегува од легитимна цел, а средствата за постигнување на таа цел се пропорционални, односно се соодветни и неопходни.

6. Конечно, овој нормативен акт е спротивен и на следава владина **Уредба со законска сила за примена на Законот за заштита на населението од заразни болести за време на вонредна состојба** (Сл. весник на РМ бр. 72/2020):

а) чл. 2, ст. 4 од Уредбата:

*На државјанин на Република Македонија кој влегува на граничните премини во Република Македонија, му се одредува **мерката строга изолација (карантин)** во времетраење од 14 дена, во објектите од став 3 на овој член [т.е. во објекти определени од Владата на РМ, за што МВР и АРМ донесуваат решение].*

б) чл. 3, ст. 1-2 од Уредбата:

*За времетраењето на мерката строга изолација (карантин), лицето **не смее да ја напушта просторијата** во која е сместено.*

За безбедноста на објектите од член 2 ст. 3 од оваа уредба со законска сила, за спроведување на мерката строга изолација (карантин), се грижат Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана – Армијата на Република Македонија, кои ги обезбедуваат влезните пристапи во објектот, а доколку објектот е на катови ги обезбедуваат и сите катови.

в) чл. 4, ст. 1 од Уредбата:

*Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана – АРМ, заради отстранување на утврдените неправилности, имаат право и **обврска да поднесат кривична пријава** против лицето од член 2 од оваа уредба со законска сила на која се применува мерката строга изолација (карантин) во домашни услови, во здравствена установа или во објектите од член 2 став 3 од оваа уредба со законска сила, доколку тоа своеволно го напушти карантинот пред истекот на неговото времетраење.*

ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

Уште од Римското право, па сè до денес, во сите прогресивни цивилизирани општества, постои општа и апсолутна забрана за носење на **привилегирачки закони** (лат. *leges privilegia*)¹ со кои една одредена група се става во надредена позиција vis-à-vis останатите граѓани! Како да не е доволно тоа што припадниците на т.н. „функционарски сталеж“ имаат најголеми општествени привилегии, имунитети, надоместоци и мал милион други бенефиции – сега, со оспоренава par excellence противуставна одредба, се сака овие нивни неосновани привилегии да се прошират и во здравствената сфера – со тоа што, за разлика од сите други ‘обични државјани’ на РМ, оваа властелинска каста „избрани и именувани лица“ [пр. претседатели, премиери, пратеници, министри, судии, обвинители, комисионери, одборници, советници, агенти, секретари, дипломати, амбасадори, конзули, директори и сл.] ќе биде изземена од одењето во државен карантин по враќањето од странски жаришта на корона вирусот Ковид-19, т.е. од штедро платените службени патувања во високоризични земји од листата на Светската здравствена организација – на штета на јавното здравје!? Спротивно на сегрегацијата на потенцијално болните или заразени лица кои, со полициско-армиска придружба, се присилно спроведувани до државните карантини ширум Македонија, овие функционери недозволиво и

¹ „Privilegia ne ignorant! De capite ciuis nisi par maxium comitatum – ne ferunto“ (*Lex XII Tabularum* / 451 год. пр. н. е. – Tab. IX, 1).

стереотипно се фаворизираат и диференцираат како поеднакви и повредни од другите луѓе, небаре тие имаат ‘плава крв’ отпорна на вируси!?

Правото на забрана на дискриминација – било колективна или индивидуална – всушност, е човеково **право на еднаквост** во сферата на слободите и правата, независно од низа природни или општествени фактори кои внесуваат, објективни или субјективни, разлики меѓу луѓето, како природни битија со свое вродено достоинство. Тоа е едно од круцијалните човекови права (англ. *human rights*) кое спаѓа во базичниот корпус на т.н. прва генерација „граѓански [лични/персонални] слободи и права“! Тие претставуваат значаен елемент во зацврстувањето на *правната сигурност на граѓаните*, но и конституционален елемент кој го штити граѓанинот од неодговорното, волунтаристичко и привилегирачко однесување на државните органи и арогантните функционери/службеници/бироكرати/чиновници. Впрочем, правото на еднаквост на човекот и граѓанинот претставува цврст критериум за вреднување на демократскиот карактер на одредено општество во целина. Еднаквоста, како правно-социолошка категорија, претставува исконска, природна и вродена желба на секоја индивидуа и на секој поединец (*lex naturalis*) – бидејќи, според Алексис де Токвил, „човекот повеќе тежнее кон еднаквоста, отколку кон слободата“!²

Правото на правна еднаквост пред законот, или т.н. **граѓанска рамноправност**, исто така, е и најсилната движечка енергија на целокупната човекова историја. Политичко-јуристичката еднаквост на граѓаните е тековина на буржоаско-демократските револуции од XVIII век [паролата: „Слобода, еднаквост и братство“] и до ден денес постојано се развива и содржински се збогатува. Оттука, не случајно, забраната на секаков можен вид на дискриминација во сферата на основните човекови права претставува цивилизациско барање со задолжително обврзувачки и императивен режим на *ius cogens*, зад кое цврсто стои т.н. меѓународна заедница и сите нејзини институции и организации, како и актите кои тие ги носат. Ова право, првенствено, опфаќа два регулаторни елемента: (а) *de iure* сите граѓани, без исклучок, подеднакво да се третираат во нормативниот текст, т.е. законот да важи подеднакво за сите граѓани [erga omnes tangit]; и (б) *de facto*, во практиката, прописот ефективно да се применува подеднакво кон сите граѓани од страна на сите државни органи на јавната власт, без исклучок! Токму рамноправноста, како универзален и траен процес, е социолошкиот супстрат на граѓанството (*status civitatis*), како цивилизациска придобивка и вредност, бидејќи „ако е невозможно богатството да биде еднакво, ако природните способности на сите не можат да бидат

² Светомир Шкариќ, *Уставно право* (втора книга), Union Trade, Скопје, 1995, 148-150 + С. Шкариќ и Гордана Силјановска – Давкова, *Уставно право*, Правен факултет „Јустинијан Први“, УКИМ, Скопје, 2007, 400-401 + Саво Климовски, Владимир Митков и Рената Тренеска, *Уставно уредување на Република Македонија* (VIII дополнето и изменето издание), Просветно дело, Скопје, 2002, 64-65.



исти – меѓусебните права на граѓаните на една иста држава тоа, секако, можат да бидат. Оти, што е државата ако не заедница на граѓаните во правото“.³

Во XVIII век, сличен став зазема и луцидниот правен мислител Чезаре Бекарија, кој во своето капитално дело *За злосторствата и казните* (1764), вели дека „секоја разлика во поглед на честа или во поглед на богатството, за да би била законита, претпоставува претходна еднаквост на сите заснована на законот. Оти еднаквоста пред законот е единствената еднаквост којашто разборитите луѓе можат, во денешниве околности, да ја бараат... Богатството кое, под заштита на законот, треба да биде награда за работата – не смее да постане извор на тиранија“!⁴ Понатаму тој, залагајќи се за **деперсонализација на власта**, ги предупредува политичарите, но и самобендисаните учени правници, со зборовите: „Прибегнувањето кон носење апсурдни закони често е производ на страв – тој главен извор на човековата противречност. Никогаш не смее да се донесе закон којшто не може да се оствари, оти овие ‘залудни закони’ се предмет на општ презир и својата слабост ја пренесуваат дури и на најдобрите [закони] – што, пак, завршува со тоа што на нив се гледа повеќе како на препрека која треба да се совлада, отколку како на залог за ‘општото добро’. Потрудете се луѓето да се плашат од законите и само од нив – оти стравот пред законите е спасоносен, а стравот на луѓето пред други луѓе е погубен“ (зат. цит.).⁵

* * *

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).

Скопје
15 мај 2020

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

³ Marcus Tullius Cicero, *De res publica*, 1-32.

⁴ Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, § XVI, XX-XXI, XIII, XXXII и XLI.

⁵ Цит. сп. Antun Cvitanić, „Pravna država i vladavina prava u Cesara Beccarije“, *Zbornik radova Pravnog Fakulteta u Splitu*, god. 31, br. 1-2, Split, 1994, 18 и 20.