



Република Северна Македонија
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ –
СКОПЈЕ



ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ

„ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ И ЕКОНОМСКИ ДИСКУРС ВО ВРЕМЕ НА COVID-19“

ON-LINE АКАДЕМСКА РАБОТНА МАСА

ЈУНИ 2020 ГОДИНА
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ - СКОПЈЕ

Издавач: Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје

За издавачот: проф. д-р Горан Коевски, декан

Скопје, јуни 2020 година

Воведна реч

Во вашите раце се наоѓа зборникот на трудови кои беа презентирани на On-line академската работна маса која Правниот факултет „Јустинијан Први“ ја организираше на 29 април 2020 година (среда) со почеток во 13 часот преку платформата Microsoft Teams. Дебатата беше насловена „ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ И ЕКОНОМСКИ ДИСКУРС ВО ВРЕМЕ НА COVID-19“, а учествуваа 13 наставници од нашиот Факултет покривајќи многу значајни теми од областа на правото, политиката, економијата и општествените текови.

Настанот имаше за цел подобро разбирање на националната перспектива во однос на справувањето со пандемијата COVID-19 но и анализа на импликациите на постојната состојба врз правните, политичките, економските и пошироките општествени аспекти, вклучително прогласувањето на вонредна состојба, справувањето со економските предизвици за време на криза, одржувањето на политичка стабилност на системот, почитувањето на човековите права и слободи и известувањето и односите со јавноста во време на пандемија.

Самиот настан беше отворен за нашите студенти, и горди сме што нивното присуство беше во голем број.

Зборникот ги содржи трудовите на учесниците кои ќе останат да сведочат за подготвеноста на Правниот факултет да одговори на секој предизвик со научно и стручно мислење и совет до носителите на државни функции и креаторите на јавни политики и секако до пошироката јавност. Но истовремено, на самиот почеток ви нудиме серија на најзначајни препораки кои учесниците на дебатата ги дадоа како сумарно согледување од областа на нивната стручност.

Посакувам и искрено се надевам дека пандемијата наскоро ќе биде минато и дека во иднина дебатите на Правниот факултет ќе бидат посветени на други актуелни теми и прашања.

Со почит,

Проф. д-р Горан Коевски
Декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“

ПРЕПОРАКИ

Проф. д-р Гордана Силјановска Давкова¹

Вонредната состојба: тест за демократскиот имунитет на политичкиот систем

1. Нужна е дополна на делот VII на Уставот, насловен како „Одбрана на Републиката, воена и вонредна состојба“ во оваа смисла:

а) треба да се вгради одредба за можност од продолжување на вонредната состојба, под определени услови.

б) Одлуката за прогласување воена или вонредна состојба од страна на Претседателот на Републиката, кога Собранието не е во можност да се состане, треба да се носи, на предлог на Владата и со премапотпис на Премиерот.

в) Во некои држави, Претседателот има уставна обврска да се консултира со премиерот и претседателот на Собранието пред донесувањето на одлуката за воена и вонредна состојба, како и да ја поднесе на потврда на Собранието пред да ја објави.

г) Ограничувањето на правата мора да биде соодветно и пропорционално на заканата, што треба да се утврди со уставна норма, по примерот на многу уставни системи.

д) треба да се вгради одредба за условите под кои ќе се продолжи вонредната состојба од страна на претседателот и нејзиото времетраење.

2. Во членот 54, став 3, одредбата „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“, треба да се дополни со формулацијата „или друг основ“. Се разбира, истово треба да се вгради и во член 9, став 1, на Уставот.

3. Наместо изборите за пратеници да ги распишува претседателот на Собранието, како што е тоа пропишано во член 67, став 4, истите треба да ги распишува Претседателот на државата. Ова е вообичаено решение во компартивното уставно право, кое го анулира проблемот со распишување парламентарни избори во услови на распуштено собрание.

4. Членот 126 треба да се дополни со одредба за поднесување на уредбите со законска сила на потврда на Собранието. Во некои уставни системи, тие му се поднесуваат на Собранието, пред да стапат во сила.

5. Врз основа на член 124 и 125 од уставот, треба да се донесе Закон за воена и вонредна состојба заради конкретизирање на функционирањето на Владата и другите органи во воени, односно вонредни околности, прецизирање на постапката на донесување на уредбите со законска сила, мерките на ограничувањето, контролата и одговорноста за пречекорување.

Водена од фактот дека воената состојба е уредена со член 124, а вонредната со член 125, како и дека се работи за суштински различни ситуации за кои се потребни и различни мерки, добро е да се донесат два закони: еден за воена и друг за вонредна состојба.

6. Материјата на уредбите со законска сила, односно постапката за нивно донесување и обемот на покривање може да се уреди и во посебна глава на Законот за Владата, но претпочитам тоа да биде Законот за вонредна состојба, заради конкретниот фокус.

7. Што се однесува до природата на уредбите со законска сила, тие се подзаконски акти, а не закони и покрај законската сила. Членот 126 гласи:

* Проф. д-р Гордана Силјановска Давкова е редовен професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: g.siljanovskadavkova@pf.ukim.edu.mk.

„При постоење на воена и вонредна состојба, Владата, во согласност со Уставот и ЗАКОН, донесува уредби со законска сила“. Ако некој смета дека тоа е Законот за владата, кога ќе го отвори, ќе најде само еден член за нив. „Член 36 (1) гласи: „Со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието.“ Зарем ова е регулатива?

8. Укажувам дека често пати од министри и партиски функционери слушаме како некои од уредбите и мерките ќе траеле до крајот на годината, или до есента и сл. Изјавите не водат сметка за Уставот, односно за член 126, став 2, според кој „Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае ДО ЗАВРШУВАЊЕТО НА ВОЕНАТА ИЛИ ВОНРЕДНА СОСТОЈБА, за што одлучува Собранието!

9. Искрено, силно се залагам за парламентарна контрола над Владата, но таа мора да биде во рамките на уставните одредби. Напоменувам дека главниот контролен парламентарен ентитет е опозицијата. Самоконтролата не е контрола. Овој парламентарен состав се покажа како послушна владина машина, па не очекувам да воскресне како демократски контролор на Владата.

10. Укажувам дека претстојните избори мора да се одржат во демократски амбиент со: здравствено релаксиран амбиент, како гаранција за нормална излезнаост на гласачите, ажурирани избирачки списоци, еднаквост на шансите на учесниците за фер и компетитивен натпревар, следен од домашни и надворешни набљудувачи, гарантирано право на политичко собирање и дебата, отворени медиуми за сите натпреварувачи.

11. Не смееме да забораваме дека менаџирањето на пандемијата со Ковид- 19 ќе биде тест за нашиот демократски капацитет за справување со кризата, кој што е под меѓународен надзор. Истово важи и за парламентарните избори.

Проф. д-р Тодор Каламатиев²

Проф. д-р Александар Ристовски³

Кризата предизвикана од Коронавирусот COVID-19 и нејзините импликации во сферата на работните односи – мерки на „прва помош“ за заштита на работниците од посебно ранливите групи⁴

1. Работници-родители на малолетни деца, бремени жени и хронично болни работници

1.1. Проширување на правото на платено отсуство од работа поради боледување врз бремените работнички и хронично болните лица и воведување на нов вид на платено отсуство од работа поради родителство (за еден од родителите на дете до 10 години возраст). Паричниот надоместок (надоместокот на плата) за платените отсуства од работа може да бидат во целост на товар на државата, или пак пропорционално, на товар на државата и работодавачот, слично како кај платените отсуства поради боледување (до 30 дена на товар на работодавачот, над 30 дена на товар на Фондот). Можен,

² Проф. д-р Тодор Каламатиев е редовен професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: t.kalamatiev@pf.ukim.edu.mk

³ Проф. д-р Александар Ристовски е вонреден професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: a.ristovski@pf.ukim.edu.mk

⁴ Препораките наменети за заштита на работниците од посебно ранливите групи опфатени во овој труд, се предмет на елаборација и на ад-хок работната група за поддршка на работниците и претпријатијата во Северна Македонија во услови на COVID-19 (Task Force on COVID-19) на Меѓународната Организација на Трудот (МОТ)

предуслов за остварување на ваков вид платено отсуство од работа би било, работодавачот, да не може да обезбеди услови за вршење на работа од дома.

1.2. Дерогирање на одредбите од Уредбата со сила на закон за примена на ЗРО (чл.3) и Уредбата со сила на закон за примена на ЗВЈС (чл.2, став 2) за задолжително користење на годишниот одмор за работниците вработени во приватниот и јавниот сектор опфатени од времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID-19 како „супституција” на правото на платено отсуство од работа на засегнатите работници и продолжување на крајниот рок за користење на преостанатиот годишен одмор од претходната календарска година за работниците опфатени со времените мерки за заштита од ширење и превенција од COVID-19 кој согласно постоечкото работно законодавство е определен до 30 јуни, до крајот на 2020 година, бидејќи работниците веќе би биле опфатени со новото право на платено отсуство од работа.

2. Работнички со право на користење на продолжено породилно отсуство

2.1. Сметаме дека „продолженото” породилно отсуство треба да се однесува само на работничките/работниците затекнати во неговото користење на денот на стапување на сила на Уредбата со сила на закон за примена на ЗРО (4 април), додека за сите останати работници со семејни обврски, вклучувајќи ги и доилките, да важат погореспоменатите мерки за ново, платено отсуство од работа поради родителство за времетраење на COVID-19 кризата.

3. Работници чиј работен однос престанал со спогодбено раскинување на договорот за вработување

3.1. Условување на спогодбеното раскинување на договорот за вработување со задолжително исплаќање отпремнина (паричен надоместок) на работниците од страна на работодавачот, која ќе изнесува најмалку колку што би изнесувал паричниот надоместок на работникот за невработеност кој би бил на товар на АВРМ во зависност од стажот на работникот или

3.2 Усложнување на постапката за спогодбен престанок на работниот однос (која на пример, би требала да се состои во задолжителна писмена понуда од страна на работодавачот до работникот, па задолжителна писмена изјава на работникот дека ја прифаќа понудата и задолжителен писмена спогодба за престанок на работниот однос), па и доколку во таква, усложнета постапка, сепак, дојде до спогодбен престанок на работниот однос, работникот да може да добие паричен надоместок за невработеност од страна на АВРМ.

4. Работници со работен однос на определено време

4.1. Намалување на периодот на непрекинат стаж на осигурување (на пример од 9 месеци на 6 месеци) или на стаж на осигурување со прекин во вкупниот период за уплаќање на придонесот за невработеност (на пример од 12 месеци на 9 месеци, во последните 18 месеци)

4.2. Утврдување на најнискиот износ на паричниот надоместок за невработеност

4.3. Зголемување на времето (бројот на месеци) за кое ќе се исплаќа паричниот надоместок за невработеност.

Проф. д-р Јадранка Дабовиќ Анастасовска⁵

Измените на Законот за облигационите односи за време на вонредната состојба поради корона вирусот

Во однос на Уредбата со законска сила за начинот на промена на договорни услови на кредитни изложености кај банките и штедилниците „Службен весник на РСМ“ бр. 80 од 27.03.2020 година во понатамошниот текст Уредба за промена на договорни услови, неопходно е да се укаже на определени проблеми кои би можеле да настанат со примена на нејзините норми во практиката.

За да се забрза можноста за мораториум на кредитите и долговите по основ на кредитни картички во оваа Уредба за промена на договорните услови, се предвидува договорите за кредити и кредитни картички да се изменат со молчење преку јавна понуда која ќе ја дадат банките и штедилниците. Определен е рок во кој доколку оние кои се задолжени не побараат да останат под исти услови на задолженост предвидени во нивните постојни договори, ќе добијат нови договори во кои во зависност од јавната понуда од три до шест месеци нема да мораат да ги плаќаат ануитетите, туку за тој временски период ќе им тече договорна камата, а овие ануитети со камата ќе бидат прераспределени со продолжување на траење на кредитот зависно од мораториумот за три до шест месеци.

Она што не е во согласност со нормите на облигационото право, а особено со потрошувачкото право е тоа што постои степен на неизвесност и недоволна транспарентност за измената на договорните односи. Надвор од сите правила со кои се настојува потрошувачите да размислат за да можат да донесат исправна економска одлука, во пандемија, под притисок дека имаат определен кус временски рок, се понуди да можат со молчење без изразување на јасна волја да стапат во договори со изменети договорни услови во кои имаат одлагање на плаќањето, но имаат и поголемо задолжување. При тоа, откако банките ќе изработат нови амортизациони планови за овие кредити потрошувачите не се сигурни дека и доколку се премислат и се во состојба да ги плаќаат пристигнатите ануитети по стариот амортизационен план ќе бидат ослободени од плаќање на договорната камата за време на мораториумот. Ова уште помалку е јасно за задолженоста по основ на кредитни картички. Исто така, гарантите- популарно наречените жиранти како и заложните должници (овие последниве не секогаш се поклопуваат со кредитниот должник) ќе останат во облигационите односи уште три или шест месеци повеќе, без можност за тоа да изразат своја волја и доколку сакале самите да земат кредит ќе мораат да чекаат три или шест месеци за да го сторат тоа.

Се чини дека со ваквиот начин на склучување на договор за измена на договор со молчење и повикување на членот 34 став 3 од Законот за облигационите односи што гласи: кога понудениот се наоѓа во постојана деловна врска со понудувачот во поглед на определени стоки, се смета дека ја прифатил понудата што се однесува на таквите стоки, ако не ја одбил веднаш или во определениот рок, не соодветствува сосема за кредити на физички лица и задолжувања врз основа на кредитни картички на физички лица (што секако не се стока). Ова може да се потврди и со искуството на двете земји членки на Европската унија Република Словенија и Република Хрватска каде за

⁵ Проф. д-р Јадранка Дабовиќ Анастасовска е редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: j.dabovicanastasovska@pf.ukim.edu.mk.

мораториуми на кредити и кредитни картички на физички лица во пандемија може да настане со барање и согласност од страна на потрошувачите за новите договорни услови.

Дали и колку парници ќе се водат поради нејасните услови на кредитната задолженост, кога потрошувачот во кус временски период, требал со молчење без претходно негово барање да се согласи со новите договорни услови со кои се предвидува одлагање, но со поголема задолженост, како и за фактот дека гарантите и заложните должници ќе останат во овие облигации подолго од предвиденото, при што не се изјасниле на ниту еден начин, останува да се види. Случаите од практиката на Судот на Европската унија во Луксембург во однос на примената на правилата за заштита на потрошувачите од нечесна деловна практика и правилата за тоа што се смета за нечесна деловна клаузула отвораат низа дилеми за исправноста на решенијата содржани во Уредбата за промена на договорните услови.

Втората Уредба со законска сила Уредбата со законска сила за примена на законот за облигационите односи за време на вонредна состојба објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“. Бр. 44-2443/1 од 2 април 2020 во понатамошниот текст Уредба за примена на законот за облигационите односи, доведува до намалување на висината на казнената камата. Со оваа Уредба, стапката на казнената камата се определува на месечно ниво и тоа во висина на каматната стапка од основниот инструмент од операциите на отворен пазар на Народната банка на Република Северна Македонија (референтна стапка), што важела на последниот ден од претходниот месец, зголемена за пет процентни поени во трговските договори и договорите меѓу трговци и лица на јавното право, односно зголемена за четири процентни поени во договорите во кои барем едното лице не е трговец (законска казнена камата).

Ова намалување на казнената камата во услови на пандемија е сосема оправдано.

Меѓутоа во членот три од оваа Уредба за примена на законот за облигационите односи е определено дека намалувањето на казнената камата нема да има влијание на намалување на договорната каматата во договорите во кои барем едното лице не е трговец, склучени пред влегувањето во сила на оваа Уредба. Тоа се граѓанските договори и потрошувачките договори. Како што стои во Уредбата : определената висина на стапката на казнената камата, како и периодот и начинот на пресметка од оваа Уредба , нема да влијае на стапката, периодот и начинот на пресметка на договорната камата во договорите во кои барем едното лице не е трговец, склучени пред влегувањето во сила на оваа Уредба . Со толкување *argumentum a contrario* ова значи дека Уредбата ќе влијае на договорната камата на трговски договори и договорите меѓу трговци и лица од јавното право, склучени пред донесување на Уредбата. Вакви договорни камати на кои би влијаела намалената висина на казнената камата меѓу трговците и меѓу трговците и лица од јавно право и нема. Меѓутоа кај договорите за лизинг можеби доколку би важело намалувањето би се рефлектирало во договорите каде барем едно лице не е трговецот. И ова би имало влијание во оние шест месеци на мораториум предвидени во претходната Уредба за измена на договорните услови. Со ваквото решение граѓаните и потрошувачите како да се во понеповолна положба од трговците и лицата од јавното право. Останува отворено прашањето дали тоа е интенција на Владата. Особено кога е вообичаено, како најранлива категорија да се сметаат самите потрошувачи.

Препорака би била да се избрише членот 3 од Уредба за примена на законот за облигационите односи.

Проф. д-р Никола Тупанчески⁶
COVID 19 – македонски казнено-правен одговор - *votum separatum*

1. Официјалното прогласување на епидемија од надлежен орган (Министерството за здравство за територијата на цела држава претставува *conditio sine qua non* за прогласување на вонредна состојба но истовремено и цврст правен фундамент за примена на инкриминацијата од чл. 206 од Кривичниот законик (непостапување според здравствени прописи за време на епидемија). Со донесувањето на формална одлука за прогласување на епидемија ќе бидат отстранети сите можности за евентуално екстензивно толкување на одредбата. Не сите експерти сметаат дека со препораките на Светската здравствена организација постои и правен основ за примена на КЗ. Исто така, се чини дека е погрешен чекор правењето аналогија со пресудите на ЕСЧП. Во тој контекст, предвид може да се земат и компаративните искуства на овој план, посебно од земјите кои покажаа лидерски квалитети.

2. Посебно треба да се истакне и потребата за утврдување на каузалитетот (причинско-последичната врска) при примената на чл.205 од КЗ на РСМ (пренесување на заразни болести). Дикцијата на законскиот опис на делото е, дека за секој случај посебно треба да се докаже директната конекција меѓу лицето коешто е позитивно на корона вирус и инфицираното лице или лица.

3. Подзаборавениот Закон за заштита на населението од заразни болести од 2004 г. (менуван и дополнуван пет пати) е *lex specialis* и би требало да претставува многу погодна „алатка“ во оваа сфера како во превенирањето така и во сузбивањето на поведенијата кои имаат деликтен карактер а на знаката им е медицинска. Имено, во него е уредена постапката за прогласување на епидемија (чл.56), дефинирањето на одредени поими кои се неопходни за пополнувањето на казненоправните бланкетни норми, (како на пример, дефинирањето на поимот епидемија, заразна болест, инфекција, карантин итн.). Исто така, не смеат да се заборават ниту прекршочните одредби каде се предвидени парични казни (глоба) како за физички така и за правни лица. Во таа смисла, прекршочната постапка се чини дека е многу побрза а ефектите можат да бидат многу поголеми од кривичната постапка.

4. Анализирајќи ја оваа проблематика добро ќе биде надлежните да ги погледаат и огромниот број на документи донесени од UNODC како и Europol кои рефлектираат на уште две други казненоправни подрачја: фалсификувањето на лекови кои се на линија на COVID-19 како и „ширењето лажни вести за време на епидемија“.

⁶ Проф. д-р Никола Тупанчески е редовен професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: n.tupanceski@pf.ukim.edu.mk

Проф. д-р Гордана Лажетиќ⁷

Независното судство во услови на вонредна состојба – предизвици и контроверзи

Во Уредбата донесена на 30 март 2020 година, Владата ги регулираше прашањата поврзани со роковите во судските постапки за време на вонредна состојба со што беа опфатени многу важни аспекти од кривичната, парничната, вонпарничната постапка, управниот спор, присилното извршување и обезбедувањето на побарувањата.

Во истата Уредба се регулира и прашањето за „итните“ предмети со овластување на Судскиот совет на РСМ да распоредува предмети меѓу судови со иста стварна надлежност и ист степен. ССРСМ воопшто не е надлежен за распределба на предмети и ваквото овластување содржано во Уредбата излегува надвор од надлежностите на ССРСМ. Со ваквата одредба во Уредбата се дерогираат одредбите за делегирана месна надлежност содржани во процесните закони (ЗКП, ЗПП) каде што правило е ВРСМ да определи кој друг стварно надлежен суд ќе постапува, а не оној којшто е и месно надлежен. Воедно, на Судскиот совет на РСМ му е дадена можност да донесе одлука за преземање на дејствија со користење електронски технички средства што обезбедуваат двонасочна комуникација, без физичко присуство.

Од вака срочената Уредба произлегува заклучокот дека судовите продолжуваат да работат.

И покрај ваквата состојба, со Уредбата за висина на платите на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор опфатени се и судиите и јавните обвинители. Судовите ја вршат судската власт, со сите гаранции за нивна независност и самостојност. И тие работат и функционираат во текот на вонредната состојба во сите итни предмети и предмети поврзани со прекршување на забраните за движење во текот на полицискиот час.

Сепак, износот на нивните плати се изедначи со сите избрани и именувани функционери и е понизок од оној на вонредните и ополномоштени амбасадори и генерални конзули, коишто пак во услови на запрена комуникација едвај и може да преземаат некои дејствија.

Владеенето на правото се доведува во прашање кога со уредбите се регулираат определени права што ќе траат до крајот на годината, без оглед до кога ќе трае вонредната состојба, па се поставува прашање дали уредбата со законска сила воопшто смее да „востановува“ нови права или само да изнајде механизми за примена на постојните закони во вонредни услови.

Проблем имаме и кога уредба со законска сила содржи одредба дека се применува за време на траење на вонредната состојба „доколку со оваа уредба не е уредено поинаку“. Правничката терминологија многу пати е креативна и дозволува екстензивно толкување, но правната сигурност мора да има приоритет.

Појаснување од аспект на релативна и апсолутна застареност заслужува и прашањето во однос на роковите за извршувањето на санкциите. Имено, во Уредбата од 30.03.2020 година првин е регулирано дека роковите за застареност за извршување на кривичните санкции престануваат да течат од денот на стапување во сила на уредбата па до крајот на вонредната состојба, за да веднаш потоа биде регулирано дека издавањето упатни акти за казни до 3

⁷ Проф. д-р Гордана Лажетиќ е редовен професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: g.lazetic@pf.ukim.edu.mk

години се одложува до 01.09.2020 „освен за предмети каде што постои опасност за застарување на извршувањето на казната,.. Истата одредба е содржана и во Уредбата за извршување на ЗИС од 08.04.2020.

Проф. д-р Тања Каракамишева – Јовановска⁸

Дали е (не)возможно владеење на правото кога државата е во услови на вонредна состојба?

1. Владеењето на правото мора да остане траен столб и трајна вредност на државата не само во редовна, туку и во вонредна состојба. Вонредната состојба не смее во ниту еден случај, и со ниту еден донесен акт или дејствие да го доведе во прашање владеењето на правото во земјата.

2. Со вонредната состојба во Македонија се помести тежиштето на начелото на поделба на власта во системот. Владата се наметна како законодавец поради фактот што Собранието еден месец пред утврдувањето на вонредната состојба се самораспушти и поради фактот што истото не е во можност редовно да заседава и да носи закони. Но, поместеното начело на поделба на власта не смее да го доведе во прашање начелото на правната сигурност на граѓаните.

3. Во време на вонредна состојба мора да се почитуваат меѓународните документи за заштита на човековите права и слободи, како и националниот Устав. Посебно е важно да се почитува принципот на пропорционалност. Мерките што се преземаат во вонредна состојба мора да бидат пропорционални со тежината на опасноста и заканата што постои во заедницата. Повредата на принципот на пропорционалност во услови кога се преземаат видливо непропорционални мерки од владата за надминување на одредена опасност мора да биде санкционирана.

4. Во време на вонредна состојба не смее да се дерогираат човекови права и слободи. Ако дерогирање се случи тоа мора под итно да биде ставено како прашање на разгледување пред Уставниот суд и пред националните судски органи, како и пред генералните секретари на Советот на Европа и на ОН.

5. Евентуалните ограничувања на остварувањето на човековите права и слободи во време на вонредна состојба мора да бидат во согласност со член 54 од Уставот и во согласност со ЕКЧП и со Меѓународниот пакт за граѓански и политички права на ООН.

6. Потребно е носење посебен Закон за вонредна состојба каде на прецизен и детален начин ќе бидат уредени сите прашања поврзани со вонредната состојба, а посебно прашањето со постапката на донесување на уредбите со законска сила што владата ги носи во овој период и нивното времетраење.

7. Уредбите со законска сила мора да се носат исклучиво и само за прашања што произлегуваат од вонредната состојба, не и за прашања што не се поврзани со вонредната состојба. Ако владата ги пречекори овластувањата и ако носи уредби со законска сила за прашања што не се во врска со вонредната состојба, тоа да може да биде санкционирано како арбитражно постапување на владата и како кршење на начелото на владеење на правото. Арбитражноста во постапувањето на власта е забранета согласно сите меѓународни документи.

⁸ Проф. д-р Тања Каракамишева – Јовановска е редовен професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: t.karakamisheva@pf.ukim.edu.mk

Проф. д-р Ана Павловска Данева⁹

Правната регулатива во услови на вонредна состојба

Прво, посебно уредена постапката за носење на уредби со законска сила не е пропишана со ниту еден пропис во државата, таа не е уредена ниту во Законот за Влада, ниту во Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија.

Препорака: задолжително законско уредување на постапката за носење на уредби со законска сила во вонредна состојба. Тоа треба да биде сторено или со донесување на посебен Закон за вонредна состојба или пак со дополнување и измени на Законот за Владата по што треба да следи и измена и дополнување на Деловникот за работа на Владата бидејќи уредбите со законска сила имаат правна сила на закон (со ограничено времетраење) и не е недозволиво е тие да се носат во иста постапка и на ист начин како вообичаените подзаконски акти на Владата. Причини за тоа се доследна примена на нечелото на транспарентност и инклузивноста при донесувањето на уредби со законска сила.

Второ, ниту еден закон не ја уредува содржината и целисходноста на уредбите со законска сила кои Владата ги носи во вонредна состојба. Потребно е со закон да биде прецизно уредено прашањето дали уредбите со законска сила може само да се менуваат, суспендираат и дополнуваат постојни закони, или одредена материја со нив може да се уреди од почеток (*ab ovo*).

Препорака: неопходно е прашањето за содржината на уредбите со законска сила и нивниот однос кон постојното законодавство да биде прецизно уредено со нов Закон за вонредна состојба или со Законот за Владата на Република Северна Македонија, така што изрично ќе биде утврдено дека со уредбите со законска сила Владата може само да ги менува, суспендра или дополнува постојните закони во државата.

Трето, постојните закони во Република Северна Македонија не го уредуваат прашањето за времетраењето на дејството на уредбите со законска сила донесени од Владата во вонредна состојба. Со други зборови, не постои еднозначен одговор на прашањето дали правното дејство на овие уредби завршува автоматски со укинувањето на вонредната состојба или со нив може да создаваат правни состојби и односи (права и обврски) што ќе траат и по прекинувањето на вонредната состојба.

Препорака: Со посебен Закон за вонредна состојба, но и со Законот за Влада, потребно е да се уреди прашањето за правното дејство на уредбите со законска сила после укинување на вонредната состојба. Имено, потребно е правната регулатива да содржи изрична законска одредба со која се утврдува престанок на важење на уредбите со законска сила донесени од Владата со самото укинување на вонредната состојба. Доколку се неопходни одредени отстапки од ова правило, тие таксативно во законот треба да бидат наведени како исклучоците од правилото.

⁹ Проф. д-р Ана Павловска Данева е редовен професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: a.pavlovskadaneva@pf.ukim.edu.mk

Проф. д-р Александра Максимовска Стојкова¹⁰

Буџетско правни импликации и предизвици од кризата од COVID-19 во македонската економија

Буџетско процесно правни предлози:

Предлог - Согласно Уредбата на Владата донесена на 26.03.2020, каде “Прераспределбите на средства меѓу буџетските корисници на централна власт и фондови ја врши Владата на предлог на Министерството за финансии“, предлагам во најскоро време со цел да се влијае што повеќе на намалување на расходите, самите буџетските корисници со нивна иницијатива и партиципација во проектирање на идните намалени расходи, најнапред самоиницијативно да предложат кратење на своите расходи по основ на предвидени капитални инвестиции, стоки и услуги и плати и надоместоци. На овој начин поефикасно ќе се постигне прифаќање на товарот на кратење на расходите, како и подемократско одлучување во услови на кризата. Истово има и законска основа во рамки на изготвување на финансиски програми и потпрограми од страна на буџетските корисници, согласно Законот за Буџети.

Предлог - Итна разработка на финансиски план за намалување на расходите за 40-50 % во делот “тековни трансфери и субвенции планирани во 2020 година на ниво од 156,4 милијарди денари“ (што е повеќе од 60 % од буџетските расходи);

2) Буџетско материјално правни предлози:

Предлог - Враќање на покачените плати (образование и јавна администрација) и пензии на нивото од 2019 година (пред покачувањето од Јануари 2020), до завршување на кризата;

Предлог: Почитување на принципот на приоритет во изготвувањето на проекциите за буџетот за 2021 година (Посебно во однос на капиталните инвестиции);

3) Даночно-правни предлози

Предлог: Ослободување од ДДВ за сите видови маски и гелови за дезинфекција кои ги користи населението, како и поставување на заштитена (регулирана) цена на маските кои ги користи населението (хируршки маски и KN95 маски).

Проф. д-р Лазар Јовевски¹¹

Влијанието на Ковид-19 на пазарот на трудот и сочувувањето на работните места

1. Потребно е итно преиспитување на Уредбите со законска сила во однос на нивната законитост и уставност, а кои се однесуваат за користењето ан

¹⁰ Проф. д-р Александра Максимовска Стојкова е редовен професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: a.maksimovska@pf.ukim.edu.mk

¹¹ Проф. д-р Лазар Јовевски е вонреден професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: l.jovevski@pf.ukim.edu.mk

годишните одмори и укинувањето на додатоците на плата за вработените во јавниот сектор.

2. Потребни се активни дополнителни финансиски мерки за помош на стопанството кои ќе бидат целосно неповратни заради опстанок на микро и малите компании, а со тоа и да се сочуваат работните места.

3. Потребно е флексибилизација на пазарот на трудот од времен карактер, со цел сочуввање на работните места, и мерки за дополнително справување со што поскоро враќање на лица кои ги изгубија работните места, со стимулативни мерки за работодавачите и посебен социјален времен пакет за ново невработените лица.

Проф. д-р Иванка Василевска¹²

Шпанскиот грип од 1918 година – заборавени лекции од минатото

Имајќи ги предвид историските искуства, сосема е јасно дека оваа пандемија ќе остави сериозни последици по економскиот развој на државите низ светот. Но, помеѓу другото, веројатно истата ќе има значително влијание и врз следните декади особено во сферата на универзалните човекови права, како и во приоритетите на современите политички системи кои по ова, кога и да заврши, ќе мора да ги ревидираат и да ги рedefинираат досега утврдените општествено-политички параметри.

Доц. д-р Александар Љ. Спасов¹³

Вонредната состојба како правен предизвик – скица на критички размислувања

1. Потребно е да се донесе Закон за вонредна и воена состојба. Во законот треба детално да се доуредат прашањата односно постапката за утврдувањето на вонредната односно прогласувањето на воената состојба, а особено, треба да се регулира прашањето за правната природа на уредбите со законска сила (постапката за донесување, правните последици и нивното правно дејство односно важење).

2. Потребно е амандмански да се интервенира во УРСМ со внесување на категоријата кризна состојба, како состојба на исклучок (покрај вонредната и воената состојба). На тој начин ќе се „легализира“ целиот систем на управување со кризи, а особено Законот за управување со кризи, кој, сега, е уставно дубиозен.

3. Потребно е амандмански да се интервенира во УРСМ во делот на можноста за ограничување на човековите права, а особено слободата за собирање и слободата на движење, освен во случаи утврдени со Уставот (како што е сега) и во согласност со закон. Тоа е веќе сторено во Законот за управување со кризи и во Законот за заштита на населението од заразни болести, но без јасен основ во уставот.

¹² Проф. д-р Иванка Василевска е вонреден професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: i.vasilevska@pf.ukim.edu.mk

¹³ Доц. д-р Александар Љ. Спасов е доцент на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: a.spasov@pf.ukim.edu.mk

Доц. д-р Тимчо Муцунски¹⁴

Вонредната состојба низ призмата на препораките на експертската група предводена од Рајнхард Прибе

- Зголемување на степенот на транспарентност пред носењето на уредби со законска сила. Ех ante пристап на општата како и стручната јавноста до содржината на истите, што би овозможило конструктивен инпут од страна на академската заедница, НВО секторот како и други засегнати страни.
- Да престане носењето на уредби со законска сила кои не се поврзани со вонредната состојба, и проблемите и предизвиците кои произлегуваат од Пандемијата.
- Престанок на праксата на дискриминација на одредени медиуми во пристапот до информациите кои ги добиваат од страна на официјалните институции.

¹⁴ Доц. д-р Тимчо Муцунски е доцент на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: t.mucunski@pf.ukim.edu.mk

ТРУДОВИ

ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА: ТЕСТ ЗА ДЕМОКРАТСКИОТ ИМУНИТЕТ НА ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ

Апстракт

Трудот е обид да се покаже, укаже и предупреди дека вонредната состојба како „исклучок“ (Карл Шмит) или „уставна диктатура (Клинтон Роситер), во името на високата државна цел: справување со исклучителната опасност по животот и опстанокот на нацијата, преку мерки што се незамисливи во „нормални“/редовни услови, може, не само привремено да ги ограничи, туку и да ги суспендира дури и т.н „апсолутни права“, со непропорционално, неконтролирано и дискреционо постапување, загрозувајќи ја демократијата и туркајќи ја во авторитаризам. Имено, ако вирусот Ковид- 19 е опасна закана по здравјето, основната дилема не е: здравје или слобода, ами здравје и слобода. Кон легитимната, цел, не смее се трча нелегално и неетички, ниту да се дозволи метаморфоза на полицискиот час во полициска држава.

Историјата, но и реалноста откриваат различни вонредни социетални слики, во зависност од (не)соответниот одговор на степенот на опасноста: демократски и/или автократски. За жал, понекогаш авторитарните режими побрзо „го решаваат“ горливиот проблем на безбедноста од различен тип, од демократските, но ја концентрираат власта во рацете на егзекутивата, го кршат начелото на поделба на власта, ги жртвуваат слободите и правата на човекот и граѓанинот, овозможувајќи диктатура (Пол Кругман).

Историјата покажува дека, во слабите држави, со фрагилен демократски имунитет, исклучокот остава авторитарни рецидиви! Борбата со Ковид -19 не смее да не втурне во Орвелов свет!

Клучни зборови: Ковид-19, вонредна состојба, конституционализам, уставна „диктатура“, авторитаризам, слободи и права, уредби со законска сила, Rule of Law, арбитражност, пропорционалност, недискриминација, демократски имунитет

КРИЗАТА ПРЕДИЗВИКАНА ОД КОРОНА ВИРУСОТ COVID-19 И НЕЈЗИНИТЕ ИМПЛИКАЦИИ ВО СФЕРАТА НА РАБОТНИТЕ ОДНОСИ – МЕРКИ НА „ПРВА ПОМОШ“ ЗА ЗАШТИТА НА РАБОТНИЦИТЕ ОД ПОСЕБНО РАНЛИВИТЕ ГРУПИ

Апстракт

Во периодот од усвојувањето на првите временни мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирусот COVID-19 во почетокот на месец март до денес, практиката покажа дека правната положба, сигурноста на работниот однос и приходите на одредени категории работници се под посебна закана и затоа е нужно да се преземат одредени, интервентни мерки во насока на превенција и ублажување на негативните здравствени, економски и социјални последици врз нив. Групата ги вклучува, но не се ограничува на следните категории работници: *трите категории работници опфатени со времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирусот COVID-19 од 10 март 2020* (еден од работниците-родители на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа; бремените жени и хронично болните лица), *работничките на продолжено платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство, работниците сместени во карантин или самоизолација, работниците кои се соочуваат со спогодбено раскинување на договорот за вработување (или т.н. бланко отказ од страна на работодавачот), работниците со договори за привремено вработување (работници вработени на определено време, сезонски работници и привременни агенциски работници) и други.* Дел од овие работници (поточно, трите категории работници опфатени со времените мерки за заштита и работничките кориснички на платено отсуство од работа поради бременост, раѓање и родителство), беа опфатени и со Уредбите со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба (Сл.весник на РСМ, бр. 90 од 04.04.2020) и за примена на Законот за вработените во јавниот сектор (Сл.весник на РСМ, бр. 95 од 08.04.2020). Сепак, постоечките правни прописи со кои се уредува правната положба на овие категории работници се нејасни, нецелосни, а по одредени прашања и со сериозни индикации за повреда на уставно загарантирани права.

Авторите на овој труд ги детектираат постоечките правни проблеми со кои се соочуваат претходно споменатите категории работници и предлагаат соодветни решенија за исправање на правните грешки и пополнување на правните празнини.

Клучни зборови: Коронавирус COVID-19; работници од посебно ранливи групи; платени отсуства од работа; годишен одмор.

Вовед

Во периодот од усвојувањето на првите времени мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирусот COVID-19 во почетокот на месец март до денес, практиката покажа дека правната положба, сигурноста на работниот однос и приходите на одредени категории работници се под посебна закана и затоа е нужно да се преземат одредени, интервентни мерки во насока на превенција и ублажување на негативните здравствени, економски и социјални последици врз нив. Групата ги вклучува, но не се ограничува на следните категории работници: *работниците опфатени со времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирусот COVID-19 (еден од работниците-родители на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа; бремените жени и хронично болните лица); работничките со право на продолжено платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство, работниците кои се соочуваат со спогодбено раскинување на договорот за вработување (или т.н. бланко отказ од страна на работодавачот), работниците со договори за привремено вработување (работници вработени на определено време, сезонски работници и привременни агенциски работници) и други.* Дел од овие работници (поточно, трите категории работници опфатени со времените мерки и работничките кориснички на платено отсуство од работа поради бременост, раѓање и родителство), беа опфатени и со Уредбите со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба¹⁵ и за примена на Законот за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба¹⁶. Сепак, постоечките правни прописи со кои се уредува правната положба на овие категории работници се нејасни, нецелосни, а по одредени прашања и со сериозни индикации за повреда на фундаментални социјални права загарантирани со македонскиот Устав.

1. Анализа на правната положба на работниците-родители на малолетни деца до 10-годишна возраст, бремените жени и хронично болните работници

Едни од првите мерки преземени од страна на Владата на С.Македонија согласно **Заклучоците, мислењата и препораките** утврдени во Записникот **од 10 март 2020 година**¹⁷ во функција на превенција од ширење на болеста COVID-19, беа мерките насочени кон заштита на работниците-родители на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа, бремените жени и хронично болните лица. Во таа насока, Владата „*ги задолжи сите органи на државната управа, акционерските друштва во државна сопственост, агенции, фондови, бироа, заводи, управи и сите останати државни институции, им укажа на единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија и другите правни лица основани од ЕЛС и им препорача на работодавачите од приватниот сектор, за вработените лица кои имаат малолетно дете со навршена возраст до 10 години за кого е неопходна домашна грижа, еден родител да биде ослободен од работа и работни*

¹⁵ Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.95 од 08.04.2020.

¹⁶ Уредба со законска сила за примена на Законот за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.95 од 08.04.2020.

¹⁷ За ова види: Записник на Владата на РСМ бр.44-2147/1 од 10 март 2020 година.

активности и неговото отсуство за време на овој период да биде евидентирано како оправдано отсуство од работодавачот, а за **бремените жени и хронично болните**, времено да бидат ослободени од работа и работни активности (т.е. да не одат на работното место и да останат во своите домови)¹⁸. Во продолжение на овие мерки, следеше **Одлуката на Владата на РСМ од 12 март 2020** година со која се потврдија времените мерки од 10 март 2020 година¹⁹, додека на **18 март 2020 година** се прогласи и стапи на сила првата **Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба** на територијата на Република Северна Македонија²⁰ која и дава надлежност на Владата на РСМ да усвојува Уредби со законска сила (за време на вонредната состојба).

И покрај нејасната терминологија применета во подзаконските акти од 10 односно 12 март 2020 година, во практиката, се прифати толкувањето дека сите работодавачи од јавниот и приватниот сектор *се задолжени* да ги ослободат од работа и работни активности споменатите категории на лица (родителите со малолетно дете со навршена возраст до 10 години, бремените жени и хронично болните лица) и тие да останат дома за времетраење на мерките за заштита од кризата. Сепак, во практиката беше и сеуште останува спорно и отворено *прашањето за правниот основ за нивното ослободување од работа*. Причината за оправданото отсуство од работа на работниците-родители на малолетни деца, бремените жени и хронично болните работници, формално-правно, ниту е болест (т.е. платено отсуство поради боледување), ниту пак родителство во потесна смисла на зборот (т.е. доброволно отсуство од работа поради грижа за дете). Тие не отсуствуваат од работа ниту по нивна вина или волја, ниту по вина или волја на работодавачот, а за сето време, ниту Законот за работните односи, ниту пак прописите од задолжителното здравствено осигурување не предвидуваат соодветен правен основ за нивно платено отсуство од работа во ниту еден од поединечните случаи (т.е. родителство на дете до 10 години возраст како платено отсуство од работа различно и/или во дополнување на класичното породилно отсуство кое трае најмногу девет месеци, односно 15 месеци во зависност од бројот на родени деца; бременост и хронична болест). Кога станува збор за **работниците од приватниот сектор**, постоечката правна празнина вообичаено се пополнува со одредбата од измените и дополнувањата на Општиот Колективен Договор за приватниот сектор од 2016 година (усвоени по катастрофалните поплави во Скопје и околината) со кои под групата на т.н. „платен одмор“ (се мисли на платено отсуство поради лични и семејни околности на страна на работникот) се вовеле можноста за *зголемено платено отсуство од работа поради „елементарни непогоди“ подолго од 7 работни дена*.²¹ Како алтернативен правен основ, во практиката се споменува и одредбата од Законот за работните односи, според која, *работодавачот е должен да му исплати на работникот надоместок на плата за денови и часови, колку што изнесува работната обврска на работникот на денот кога заради оправдани причини не работи*.²² Според нас, примената на било која од претходно наведените правни основи, не соодветствува и не може да го

¹⁸ Записник на Владата на РСМ бр.44-2147/1 од 10 март 2020 година, точка 3 и точка 20.

¹⁹ За ова види: Одлука на Владата на РСМ, Службен весник на РСМ, бр.62 од 12.03.2020 година.

²⁰ За ова види: Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ бр.68 од 18.03.2020 година.

²¹ За ова види: Спогодба за изменување и дополнување на ОКД за приватниот сектор од областа на стопанството (чл. 1 и чл.2), Сл.весник на РМ, бр.150/2016.

²² Закон за работните односи (чл.112, став 9), Сл.весник на РМ бр.62/05.

пополни постоечкиот правен вакуум. Додека целта на платеното отсуство поради елементарни непогоди предвидено со ОКД за приватниот сектор е оправдување и обезбедување на платено отсуство од работа на работникот за санирање на евентуални штети од елементарна непогода во неговиот дом, целта на цитираната одредба од ЗРО е обезбедување платено отсуство од работа за работникот, но само во случаите во кои постојат оправдани причини за отсуство предвидени и регулирани со закон, при што, треба да се има во предвид дека правниот основ за „ослободување од работа” на трите категории работници опфатени со времените мерки не е предвиден во ниту еден закон, вклучувајќи го и Законот за работните односи. Независно од правниот основ кој се применува во практиката, треба да се земе во предвид и фактот што за времетраење на отсуството од работа на работниците опфатени со времените мерки за заштита од COVID-19, трошоците за плаќање на надоместокот на плата и тоа во висина на просечната плата од последните 12 месеци, паѓаат во целост на работодавачите и тоа за сето времетраење. Уште поголем е **проблемот со кој се соочуваат вработените во јавниот сектор**, бидејќи согласно ОКД за јавниот сектор, можност за „продолжен” платен одмор (т.е. отсуство) од работа повеќе од 7 работни дена (по сите основи), воопшто не е предвиден.

За сметка на соодветно и целесообразно пополнување на постоечкиот правен вакуум преку соодветна интервенција во прописите за задолжителното здравствено осигурување (*види во Препораката 5.1.1. од овој труд*), македонската Влада усвои Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи од 4 април 2020 во која **работниците од приватниот сектор опфатени со времените мерки** (родител на дете до 10 год возраст, хронично болни и бремени) мораат да го искористат неискористениот дел од годишниот одмор од 2019 до крајот на мај, а до крајот на јуни, да го искористат и задолжителниот дел од годишниот одмор за 2020 (кој трае две непрекинати недели)²³ и Уредба со законска сила за примена на Законот за вработените во јавниот сектор од 8 април 2020, според која, преостанатиот дел од годишниот одмор за 2019 на споменатите категории **работници вработени во јавниот сектор**, веќе им се смета за искористен.²⁴ Сметаме дека работниците опфатени со ваквите одредби, се лишани од користењето на неотуѓивото право на платен годишен одмор кое е гарантирано со Конвенцијата на МОТ бр.132²⁵ ратификувана од Собранието на Република Македонија на 17 ноември 1991 година и македонскиот Устав²⁶ и тоа во услови кога постојат и поинакви правни механизми (*како на пример наведените во Препораката 5.1. од овој труд*) за регулирање на платеното отсуство од работа на работниците опфатени со времените мерки, без да се посегнува по нивното фундаментално социјално право на платен годишен одмор. Напоменуваме дека поимот „одмори” и „отсуства” имаат сосема различна функција и забрането е било какво „компензирање” или „супституирање” (вклучувајќи го и паричното) на отсуството на работниците пред се поради боледување и мајчинство, но и во сите други оправдани, платени, па и неплатени отсуства од работа со денови од

²³ За ова види: Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, чл.3.

²⁴ За ова види: Уредба со законска сила за примена на Законот за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, чл.2, став 2.

²⁵ Конвенција на меѓународната организација на трудот бр.132 за платен годишен одмор, чл.6, став 2 и чл.12.

²⁶ Устав на РСМ, чл.32, Сл.весник на РМ бр.52/91.

годишен одмор. Оттука, сметаме дека платениот годишен одмор на трите категории работници опфатени со времените мерки за COVID-19 мора да биде фактички искористен, па макар, за неговото користење да треба да се продолжи и крајниот рок за користењето на преостанатиот годишен одмор од претходната календарска година кој согласно постоечкото работно законодавство е определен до 30 јуни.

2. Анализа на правната положба на работничките со продолжено платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство

Уредбата со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба од 4 април 2020, предвидува дека *„отсуството од работа на работничка поради бременост, раѓање и родителство и посвојување, продолжува да тече и надоместокот на плата продолжува да се исплаќа до истекот на траењето на времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID-19”*.²⁷ Имајќи ја во предвид ваквата одредба, во практиката се наметнува проблемот поврзан со толкувањето и опсегот на примената на правото на т.н. „продолжено” породилно отсуство, т.е. најраниот датум од кој ќе се засметува почетокот на користењето на ова право. Според нас, нема дилема дека интенцијата на законодавецот е со одредбата да ги опфати работничките чие породилно отсуство завршило најрано на 4 април 2020 (датумот на стапување во сила на Уредбата), т.е. чиј очекуван период за враќање на работа е предвиден од 4 април 2020 па понатаму, се до завршувањето на времените мерки за заштита од Коронавирусот. Сепак и покрај децидната одредба во Уредбата, според официјалното толкување на Фондот за здравствено осигурување на Македонија (ФЗОМ) како орган надлежен за имплементација на Уредбата на Владата, „продолженото” породилно отсуство се проширува и врз работничките чие породилно отсуство престанало најрано на 18 март 2020 (т.е. датумот на прогласување на Вонредната состојба во државата)²⁸. И покрај тоа што „ретроактивното проширување” на продолженото породилно отсуство на работничките, за нив, има елементи на поповолно право, сметаме дека во ваквото толкување има доза на дискреционо толкување на важењето на Уредбата (бидејќи се поставува прашањето зошто „проширувањето” на правото се врзува со датумот на стапување на сила на Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба во државата, т.е. 18 март 2020, а не со датумот на стапување на сила на времените мерки со кои беа опфатени трите категории работници, вклучувајќи ги и работниците-родители на малолетни деца до 10 години за кои е неопходна грижа, утврден во Записникот на Владата на РСМ од 10 март 2020 година и во Одлуката на Владата на РСМ од 12 март 2020 година) и може да ги дискриминира, т.е. доведе до нееднаква положба работничките чие породилно отсуство престанало пред Одлуката за утврдување на постоење вонредна состојба, т.е. 18 март 2020, но најрано од почетокот на примената на времените мерки од 10 март 2020 година. Згора на тоа, правото на „продолжено” породилно отсуство уредено со чл.4 од Уредбата од 4 април 2020, се однесува само на работничките жени, но не и на работниците мажи, и покрај тоа што „*stricto*

²⁷ За ова види: Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, чл.4.

²⁸ За ова види: Соопштение на ФЗОМ за времените мерки за осигурените лица за остварување права од здравствено осигурување во услови на пандемија на Коронавирус Covid 19 од 6 април 2020 година.

sensu” станува збор за право на „продолжено” родителско отсуство, а не отсуство поради бременост и раѓање (т.е. мајчинство).

3. Анализа на правната положба на работниците чиј работен однос престанал со спогодба за престанок на работниот однос

Практиката на злоупотребување на институтот „престанок на работниот однос со отказ од страна на работодавачот” со примена на институтот „раскинување на договорот за вработување со спогодба” е практика, која веќе подолг временски период, но со различна динамика е присутна на македонскиот пазар на труд. Дел од работодавачите го злоупотребуваат институтот „раскинување на договорот за вработување со спогодба” поради поголемата флексибилност, полибералната правна рамка и конечно, помалите трошоци за раскинување на договорот за вработување на неопределено време, во споредба со правната рамка (т.е. процесните и материјалните претпоставки) за откажување на договорот за вработување на работниците, пред сè поради деловни причини, кој претпоставува постоење основана (деловна) причина за отказ, проценка на можностите за задржување на работникот кај истиот или друг работодавач пред отказ и конечно, почитување на отказниот рок и исплаќање на испратнината предвидени со закон. Во таа насока, уште со измените на ЗРО од 2010 година а потоа и од 2013 година, се забранува условувањето на склучувањето на договорот за вработување со потпишување на спогодба во врска со престанок на работниот однос²⁹ и се предвидува задолжителна писмена форма на спогодбата, потпишана на денот на престанокот на работниот однос, со своерачно напишани име и презиме, датум на престанокот и потпис од работникот и од работодавачот³⁰. Сепак, во конкретниот период во услови на криза, голем број работодавачи посегнуваат по ваква форма на престанок на работниот однос, изнудувајќи „доброволна” согласност од работниците, кои освен тоа што остануваат без работа, остануваат и без било каков паричен надоместок бидејќи „спогодбено престанување на работниот однос” е изрично вклучено во групата на видови престаноци на работниот однос, за кои невработеното лице не може да оствари право на паричен надоместок поради невработеност.³¹

4. Анализа на правната положба на работниците вработени на определено време

Работниците со договори за привремено вработување, а пред се, работниците со договори за вработување на определено време, се едни од најранливите категории работници на македонскиот пазар на труд. Степенот на заштита на сигурноста на нивниот работен однос е исклучително низок. Екстремно флексибилната правна рамка на вработувањето, условите за работа и престанокот на работниот однос на работниците на определено време (hiring and firing flexibility) во Македонија се потврдува и преку минималната заштита од злоупотреби во продолжувањето на работниот однос на овие работници.

²⁹ Закон за изменување и дополнување на ЗРО, Сл.весник на РМ бр. 124/10.

³⁰ Закон за изменување и дополнување на ЗРО, Сл.весник на РМ бр. 24/2013.

³¹ За ова види: Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, чл.67, став 1, алинеа 2, Сл.весник на РМ бр. 37/1997.

Работниците на определено време се наоѓаат во ранлива и прекарна положба и во однос на остварувањето на правата од социјално осигурување (пред се, правата од осигурувањето во случај на невработеност). Таквата правна положба, произлегува од неповолната или рестриктивна правна рамка со која се уредува пристапот (покриеноста) на работниците на определено време до остварувањето на правата од осигурувањето во случај на невработеност, како и нивото, т.е. квалитетот на заштитата на работниците на определено време од социјалните ризици (осигураните случаи) кои спаѓаат во доменот на осигурувањето во случај на невработеност. Правната рамка за осигурување во случај на невработеност, е една од регулаторните рамки за кои е потребна итна модернизација, промена и адаптација кон проблемите и предизвиците со кои се соочуваат работниците во услови на COVID-19 кризата, но и воопшто. Постоечкиот систем за осигурување во случај на невработеност, остава простор за дополнително зголемување на несигурноста и ранливоста, на и онака ранливата правна положба во која се наоѓаат работниците вработени на привремена основа. Потенцијални проблеми или ограничувања кои ги генерира постоечката правна рамка на осигурување во случај на невработеност, се следните: *несоодветното подведување на работниците на определено време во кругот на корисници на права на паричен надоместок во случај на невработеност; неповолните услови за стекнување подобност за користење на правото на паричен надоместок во случај на невработеност за работниците вработени на привремена основа (т.е. релативно долгиот континуитет на траењето на работниот однос, односно стажот на осигурување, неопходен за остварување на паричниот надоместок); неутврдената најниска основица за пресметка и исплаќање на паричниот надоместок за невработеност и ригидните услови со кои е утврдено времетраењето на исплаќањето на паричниот надоместок за невработеност.*

5. Заклучоци и препораки

Здравствено-економската криза предизвикана од коронавирусот COVID-19, се поизразено ги манифестира неповолните влијанија и негативните трендови врз ликвидноста на стопанството и сигурноста на вработувањето и приходите на работниците. Правната анализа опфатена во овој труд, покажува дека одредена група работници се соочуваат со посебни ризици по здравјето и безбедноста во работењето, вклучувајќи ги и ризиците по целосното нарушување на усогласеноста помеѓу професионалните и семејните обврски (такви се хронично болните работници, бремените работнички и работничките кориснички на правото на платено отсуство од работа поради бременост, раѓање и родителство и еден од работниците-родители на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа). Друга група на работници пак, се соочуваат со посебни ризици по сигурноста на нивното вработување и приходи, бидејќи практиката покажува дека тие се „први на удар“ во смисла на престанок на работниот однос, т.е. отпуштања од работа и приходна инсуфициенција, т.е. недостиг на средства за материјална егзистенција (такви се работниците чиј работен однос престанал со спогодба и работниците вработени на определено време). Според нас, работниците опфатени во двете групи треба да се третираат како работници кои се наоѓаат во посебно ранлива положба за времетраење на Covid-19 кризата, а правните мерки и интервенции кои до сега се преземени од страна на македонската Влада се или недоволни или несоодветни. Оттука, во продолжение ги споделуваме нашите препораки со кои

даваме предлози за пополнување на постоечките правни празнини и наведуваме мерки за посоодветна заштита на работниците од посебно ранливите групи.

5.1. Препораки за примена на мерките за заштита на работниците опфатени со времените мерки за заштита и превенција од ширење на коронавирусот COVID-19 (работниците-родители на малолетни деца до 10-годишна возраст, бремените жени и хронично болните работници)

5.1.1. Препораки за платено отсуство од работа

➤ **Проширување на правото на платено отсуство од работа поради боледување** (т.е. надоместокот на плата за време на привремена спреченост за работа поради болест и повреда, уреден со чл.13, став 1 од постоечкиот Закон за здравственото осигурување) **врз бремените работнички и хронично болните работници:**

- ✓ Проширеното платено отсуство од работа поради боледување врз бремените и хронично болните работници би траело додека се на сила мерките за превенција од ширење на COVID-19;
- ✓ Асимилацијата на претходните случаи во рамките на платеното отсуство од работа поради боледување, би значело споделување на трошоците за отсуството помеѓу работодавачот (кој го плаќа надоместокот на плата до 30 дена, во согласност со Закон и колективен договор) и Фондот за здравствено осигурување на Македонија (кој го плаќа надоместокот на плата над 30 дена, во согласност со закон), освен доколку не се предвиди исклучок за овие случаи, па трошоците за надоместокот на плата да се плаќаат во поинаква пропорција и времетраење или пак, Фондот да го преземе трошокот за нивното финансирање од првиот ден од стапувањето на сила на Уредбата со законска сила со која ќе се воведат новиот надоместок на плата за бремените и хронично болни работници за време на COVID-19 кризата;
- ✓ Паричниот надоместок (надоместокот на плата) да се исплаќа под услов, работниците да не можат да ја вршат работата од дома (овој услов да важи како за работниците од приватниот така и за вработените од јавниот сектор) и работниците да не бидат опфатени со мерка, односно програма за привремен прекин на работата поради причини на виша сила или поради деловни причини на страната на работодавачот (овој услов да важи само за работниците од приватниот сектор)

(Литванија <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm#LT>)

- **Воведување ново и посебно платено отсуство од работа поради родителство** на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа за време на COVID-19 кризата:
 - ✓ Новото платено отсуство од работа поради родителство би траело додека се на сила мерките за превенција од ширење на COVID-19;
 - ✓ Надоместокот на плата за платеното отсуство од работа поради родителство би можеле да го сносат работодавачот и Фондот за здравствено осигурување, т.е. Буџетот на РСМ (под услови, идентични како и условите предвидени за платеното отсуство од работа поради боледување или пак, во поинаква пропорција и времетраење од платеното отсуство од работа поради боледување); или, Фондот, односно Буџетот на РСМ да го преземе трошокот за финансирањето на надоместокот на плата од првиот ден од стапувањето на сила на Уредбата со законска сила со која ќе се воведат новиот надоместок на плата за родителство на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа за време на COVID-19 кризата;
 - ✓ Паричниот надоместок (надоместокот на плата) да се исплаќа под услов, работниците да не можат да ја вршат работата од дома (овој услов да важи како за работниците од приватниот така и за вработените од јавниот сектор) и работниците да не бидат опфатени со мерка, односно програма за привремен прекин на работата поради причини на виша сила или поради деловни причини на страната на работодавачот (овој услов да важи само за работниците од приватниот сектор)
- Малта – <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm#MT>)

5.1.2. Препораки за користење на правото на платен годишен одмор

- Укинување на одредбите од Уредбата со сила на закон за примена на ЗРО (чл.3) и Уредбата со сила на закон за примена на ЗВЈС (чл.2, став 2) за задолжително користење на годишниот одмор за работниците вработени во приватниот и јавниот сектор опфатени од времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID-19 како „супституција” на правото на платено отсуство од работа на засегнатите работници;
- Продолжување на крајниот рок за користење на преостанатиот годишен одмор од претходната календарска година за работниците опфатени со времените мерки за заштита од ширење и превенција од COVID-19 кој согласно постоечкото работно законодавство е определен до 30 јуни, до крајот на 2020 година, бидејќи работниците веќе би биле опфатени со новото право на платено отсуство од работа (согласно предлозите во Препораката 5.1.1.), но истовремено никој не би можел да гарантира дали

времените мерки за заштита на овие работниците ќе траат до 30 јуни или и подоцна;

5.2. Препораки за примена на правото на продолжено платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство

- Правото на „продолжено” платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство, треба да се толкува како бенефиција на која полагаат право работниците чие платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство завршило најрано на 4 април 2020 (датумот на стапување во сила на Уредбата), т.е. чиј очекуван период за враќање на работа е предвиден од 4 април 2020 па понатаму, се до завршувањето на времените мерки за заштита од Коронавирусот;
- Правото на „продолжено” платено отсуство од работа поради бременост, раѓање и родителство, подеднакво да може да се применува како од работничките-жени, така и од работниците-мажи;
- За сите останати работници со семејни обврски (т.е. работници-родители на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа, вклучувајќи ги и доилките), да се применуваат новите правила за платено отсуство од работа за родителство поради спречување на внесување и ширење на коронавирусот COVID-19, опфатени со Препораките во точката бр. 5.1.1

5.3. Препораки за заштита на сигурноста на приходите на работниците чиј работен однос престанал со спогодба за престанок на работниот однос

- **Условување на спогодбеното раскинување на договорот за вработување со задолжително исплаќање отпремнина (паричен надоместок) на работниците од страна на работодавачот**
 - ✓ Исплаќањето на отпремнината, како и останатите стекнати побарувања од работен однос (на пример, паричен надоместок за неискористен дел од годишен одмор, регрес за годишен одмор и сл.), би требало да претставуваат задолжителен предуслов за валидноста на спогодбениот престанок на работниот однос, додека самата писмена спогодба во која работникот се откажува од паричниот надоместок (отпремнината) и од останатите стекнати но неисплатени побарувања од работниот однос, би се сметала како ништовна. Износот на отпремнината, би можел да биде во висина на испратнина/отпремнина која задолжително му следува на работникот во случаите на отказ поради деловни

причини, во висина на „потенцијална загубена добивка“ од исплаќањето на паричниот надоместок во случај на невработеност (доколку работникот бил отпуштен од работа поради деловни причини), во висина на фиксен износ предвиден во пропорција со минимална/просечна нето плата и слично.

➤ **Усложнување на постапката за спогодбен престанок на работниот однос и подведување на работниците чиј работен однос престанал со спогодба под правниот режим за исплаќање на паричен надоместок во случај на невработеност од страна на Агенцијата за вработување на Северна Македонија**

- ✓ Имплементацијата на оваа мерка, би била сочинета од интервенција во правното регулирање на спогодбениот престанок на работниот однос (предвиден во ЗРО) и во начините на престанок на работен однос кои се исклучени од правото на остварување паричен надоместок во случај на невработеност (предвидени во ЗВОСН);
- ✓ Интервенциите во делот на работното законодавство (ЗРО, чл.69), би можеле да се состојат од дополнително усложнување и формализирање на постапката за спогодбено раскинување на работниот однос, која би опфатила три задолжителни фази: *писмена понуда* од едната договорна страна (т.е. работодавачот) за спогодбено раскинување на договорот за вработување со рок од најмалку 5 работни дена (или друг подолг рок) за прифаќање или неприфаќање на понудата од другата договорна страна (т.е. работникот); *писмена изјава за прифаќање или неприфаќање на понудата* од страна на другата договорна страна (т.е. работникот) во рокот предвиден во понудата, при што, молчењето, т.е. непроизнесувањето за понудата нема да се смета дека договорната страна ја прифатила понудата и *писмена спогодба* за престанување на важноста на договорот за вработување, потпишана на денот на престанокот на работниот однос, со своерачно напишани име и презиме, датум на престанокот и потпис од работникот и од работодавачот.
- ✓ Интервенциите во делот на паричниот надоместок за невработеност би можеле да се состојат во проширување на начините за престанок на работниот однос подобни за користење на ова право, т.е. во укинување на ограничувањата за остварување на правото на паричен надоместок во случај на спогодбено престанување на работниот однос (ЗВОСН, чл.67, став 1, алинеа 2). Со тоа, престанокот на работниот однос со писмена спогодба, би можел да се подведе под начините на престанок на работниот однос кои ќе му овозможат на работникот стекнување на правото на паричен надоместок во времетраење од должината на неговиот стаж на осигурување во согласност со закон.

5.4. Препораки за заштита на сигурноста на приходите на работниците на определено време чиј договор за вработување престанал со изминување на времето за кое бил склучен

- Потребно е појаснување, т.е. дополнување на одредбата од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност (чл.66), со изрично назначување на работниците вработени на привремена основа (работниците со работен однос на определено време, сезонските работници и привремените агенциски работници) како можни корисници на правата од осигурување во случај на невработеност, а пред се, на правото на паричен надоместок поради невработеност;
- Потребно е да се *намали периодот предвиден за непрекинато уплаќање на придонесот за невработеност од 9 месеци на 6 месеци* (или помалку, во зависност од податоците во АВРМ или други достапни податоци за вообичаеното времетраење на договорите за вработување на определено време во изминатите месеци) *и да се предвиди дека во рамките на „непрекинатото осигурување“ се вбројува секој прекин во осигурувањето не подолг од 30 дена.* Дополнително, потребно е да се намали и *периодот предвиден за уплаќање на придонесот со прекин од 12 месеци на 9 месеци, при што максималниот период за уплаќање на придонесот ќе остане 18 месеци или ќе се зголеми на 24 месеци;*
- Потребно е да се утврди *најниската основица за пресметување и плаќање или најнискиот износ на плаќање на паричниот надоместок за невработеност,* кој ќе им овозможи на работниците генерално, (вклучувајќи ги и работниците вработени на привремена основа) *пристоен приход за времетраење на невработеноста;*
- Потребно е да се разгледа можноста за зголемување на времетраењето (бројот на месеци) за кое се плаќа паричниот надоместок за невработеност и тоа:
 - ✓ *Варијанта 1 - паричниот надоместок да се исплаќа за два месеци, доколку работникот има стаж на осигурување најмалку 6 месеца во непрекинато траење (вклучувајќи го и периодот на прекин до 30 дена) или најмалку 9 месеца со прекин во последните 18 месеци или има стаж на осигурување од 18 месеци до две и пол години;*
 - ✓ *Варијанта 2 - паричниот надоместок да се исплаќа за онолку месеци колку што ќе траат времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID-19, а оваа одредба да не важи доколку постоечките одредби од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност се поповолни за корисникот на правото.*

ИЗМЕНИТЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ОБЛИГАЦИОНИТЕ ОДНОСИ ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА ПОРАДИ КОРОНА ВИРУСОТ

Апстракт

Две Уредби со законска сила донесени за време на вонредната состојба задираат во Законот за облигационите односи.

Првата уредба со која се задира во нормите на Законот за облигационите односи е Уредбата со законска сила за начинот на промена на договорни услови на кредитни изложености кај банките и штедилниците („Службен весник на РСМ“ бр. 80 од 27.03.2020 година).

Со оваа Уредба се предвидува мораториум за долговите врз основ на кредити и долгови од кредитни картички при што им се налага на банките да предвидат можност за мораториум од најмалку три месеци во кои за долговите нема да тече казнена камата или за грејс период во кои ќе тече единствено договорна камата. Оваа Уредба има определени решенија со кои потрошувачите или граѓаните се во различна положба од трговците. Така, се овозможува банките да дадат јавна понуда за одлагање за плаќање на долгови врз основа на кредит и кредитни картички и тоа така што потрошувачите-граѓаните ќе се смета дека се согласиле ако не ја одбијат понудата, а трговците кои нема изречно да ги прифатат измените на договорот ќе се смета дека не ја прифатиле понудата. При што во Уредбата за прифаќање на понудата со молк се повикуваат на член 34 став 3 од ЗОО (Кога понудениот се наоѓа во постојана деловна врска со понудувачот во поглед на определени стоки, се смета дека ја прифатил понудата што се однесува на таквите стоки, ако не ја одбил веднаш или во определениот рок.). Грејс периодот на кредитот, од три или шест месеци значи продолжување на траењето на кредитот за должникот, но истовремено продолжување на задолженоста и за гарантот и за заложниот должник за тој ист кредит, кои воопшто не можат да се изјаснат за ова.

За разлика од Република Северна Македонија и од Република Србија, каде молчењето се смета за согласност на граѓаните, под велот дека ова ќе биде побрз и пофункционален начин за измена на кредитните договори, во Република Хрватска и во Република Словенија земји членки Европската унија се бара изречна согласност на граѓанинот-потрошувач со поединечно барање на едноставен електронски образец кој пресметува колку и како ова ќе се рефлектира на висината на кредитот и ратите, за да потрошувачот би можел да донесе економски оправдана одлука.

Втората Уредбата со законска сила за примена на законот за облигационите односи за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 44-2443/1 од 2 април 2020) година се однесува на определувањето на висината на стапката на казнената камата за време на траење на вонредната состојба.

Со оваа Уредба, стапката на казнената камата **се определува на месечно ниво** и тоа во висина на каматната стапка од основниот инструмент од операциите на отворен пазар на Народната банка на Република Северна Македонија (референтна стапка), што важела на **последниот ден од претходниот месец, зголемена за пет процентни поени** во трговските договори и договорите меѓу трговци и лица на јавното право, односно

зголемена за четири процентни поени во договорите во кои барем едното лице не е трговец (законска казнена камата). Всушност наместо како до сега : Стапката на казнената камата **се определува за секое полугодие** и тоа во висина на каматната стапка од основниот инструмент од операциите на отворен пазар на Народната банка на Република Македонија (референтна стапка), што **важела на последниот ден од полугодието што му претходело на тековното полугодие, зголемена за десет процентни поени** во трговските договори и договорите меѓу трговци и лица на јавното право, односно **зголемена за осум процентни поени** во договорите во кои барем едното лице не е трговец (законска казнена камата).

Јасно е дека е намалена казнената камата. Ова секако влијае и договорната казнена камата и на договорната камата.

Меѓутоа, збунува тоа што **во член 3 на Уредбата е определено дека намалувањето на казнената камата нема да има влијание на намалување на договорната каматата во договорите во кои барем едното лице не е трговец, склучени пред влегувањето во сила на оваа Уредба.** Тоа се граѓанските договори и потрошувачките договори. Како што стои во Уредбата: определената висина на стапката на казнената камата, како и периодот и начинот на пресметка од оваа Уредба, нема да влијае на стапката, периодот и начинот на пресметка на договорната камата во договорите во кои барем едното лице не е трговец, склучени пред влегувањето во сила на оваа Уредба. Меѓутоа, во исто време ова значи дека Уредбата ќе влијае на договорната камата на трговски договори и договорите меѓу трговци и лица од јавното право, склучени пред донесување на Уредбата. Со ваквото решение граѓаните и потрошувачите како да се во понеповолна положба од трговците и лицата од јавното право. Останува отворено прашањето дали тоа е интенција на Владата. Особено кога е вообичаено, како најранлива категорија да се сметаат самите потрошувачи.

Клучни зборови: кредити, прифаќање понуда, камати, каматни стапки

COVID 19 – МАКЕДОНСКИ КАЗНЕНО-ПРАВЕН ОДГОВОР - *votum separatum*

Апстракт

Насловот на темава претендирајќи да добие евокативен контекст имплицира на прагматичната димензија во аплицирањето на македонското казнено законодавство во превенирањето и репресијата на противправните активности поврзани со акутната состојба на “коронавирусот”. „*Votum separatum*“ не случајно е интегрален дел од насловот на дискурсот зашто членовите: 205 (Пренесување заразна болест) и 206 (Непостапување според здравствени прописи за време на епидемија) од КЗ на РСМ – централните инкриминации во изминативе два-три месеца добија херменевтички призвук кој не може да се рече дека ја афирмира римската сентенција „*sub lege libertas*“. Во тој контекст, ќе се обидеме да изнесеме неколку критички опсервации на „тековната состојба“ на овој план притоа неиспуштајќи ја можноста да укажеме дека од необјасниви причини никој не го спомнува есенцијалниот акт кој ја регламентира оваа материја: Законот за заштита на населението од заразни болести.

Клучни зборови: *Votum separatum*, пренесување заразна болест, непостапување според здравствени прописи за време на епидемија, Закон за заштита на населението од заразни болести, Кривичен законик

НЕЗАВИСНОТО СУДСТВО ВО УСЛОВИ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА – ПРЕДИЗВИЦИ И КОНТРОВЕРЗИ

Апстракт

Во Уредбата донесена на 30 март 2020 година, Владата ги регулираше прашањата поврзани со роковите во судските постапки за време на вонредна состојба со што беа опфатени многу важни аспекти од кривичната, парничната, вонпарничната постапка, управниот спор, присилното извршување и обезбедувањето на побарувањата.

Во истата Уредба се регулира и прашањето за „итните“ предмети со овластување на Судскиот совет на РСМ да распоредува предмети меѓу судови со иста стварна надлежност и ист степен. ССРСМ воопшто не е надлежен за распределба на предмети и ваквото овластување содржано во Уредбата излегува надвор од надлежностите на ССРСМ. Со ваквата одредба во Уредбата се дерогираат одредбите за делегирана месна надлежност содржани во процесните закони (ЗКП, ЗПП) каде што правило е ВРСМ да определи кој друг стварно надлежен суд ќе постапува, а не оној којшто е и месно надлежен. Воедно, на Судскиот совет на РСМ му е дадена можност да донесе одлука за преземање на дејствија со користење електронски технички средства што обезбедуваат двонасочна комуникација, без физичко присуство.

Од вака срочената Уредба произлегува заклучокот дека судовите продолжуваат да работат.

И покрај ваквата состојба, со Уредбата за висина на платите на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор опфатени се и судиите и јавните обвинители. Судовите ја вршат судската власт, со сите гаранции за нивна независност и самостојност. И тие работат и функционираат во текот на вонредната состојба во сите итни предмети и предмети поврзани со прекршување на забраните за движење во текот на полицискиот час.

Сепак, износот на нивните плати се изедначи со сите избрани и именувани функционери и е понизок од оној на вонредните и ополномоштени амбасадодри и генерални конзули, коишто пак во услови на запрена комуникација едвај и може да преземаат некои дејствија.

Владеењето на правото се доведува во прашање кога со уредбите се регулираат определени права што ќе траат до крајот на годината, без оглед до кога ќе трае вонредната состојба, па се поставува прашање дали уредбата со законска сила воопшто смее да „востановува“ нови права или само да изнајде механизми за примена на постојните закони во вонредни услови.

Проблем имаме и кога уредба со законска сила содржи одредба дека се применува за време на траење на вонредната состојба „доколку со оваа уредба не е уредено поинаку“. Правничката терминологија многу пати е креативна и дозволува екстензивно толкување, но правната сигурност мора да има приоритет.

Појаснување од аспект на релативна и апсолутна застареност заслужува и прашањето во однос на роковите за извршувањето на санкциите. Имено, во Уредбата од 30.03.2020 година првин е регулирано дека роковите за застареност за извршување на кривичните санкции престануваат да течат од денот на стапување во сила на уредбата па до крајот на вонредната состојба, за да веднаш

потоа биде регулирано дека издавањето упатни акти за казни до 3 години се одложува до 01.09.2020 „освен за предмети каде што постои опасност за застарување на извршувањето на казната„. Истата одредба е содржана и во Уредбата за извршување на ЗИС од 08.04.2020.

Клучни зборови: Судство, самостојност, независност, поделба на власта, вонредна состојба, уредби со законска сила

Вовед

Со Одлуката на Претседателот на државата на 18 март 2020 година се утврди постоење на вонредна состојба на територијата на целата држава за период од 30 дена. Според одредбата од членот 126 од Уставот на РСМ, Владата на РСМ има надлежност во согласност со Уставот и со закон, да донесува уредби со законска сила до завршувањето на вонредната состојба, за што одлучува Собранието на РСМ (чл. 126 ст. 2 од Уставот на РСМ).

Вонредната состојба е основ за ограничување на определени недерогабилни права загарантирани на нашите граѓани со Европската конвенција за човековите права и основните слободи, за што РСМ го информираше Советот на Европа на 1 април 2020 година.³² Од јуриспруденцијата на Европскиот суд за човековите права произлегува дека дерогацијата на основните човекови права мора да биде нужно, сразмерно и временско ограничено.³³ Во однос на пропорционалноста на ограничување на основните човекови права и слободи, треба да се имаат предвид и ставовите на Парламентарното собрание на Советот на Европа.³⁴ Советот на Европа укажува дека со дел од преземените мерки неизбежно ќе се ограничат правата и слободите кои се составен и нераздвоен дел од демократското општество каде што се почитува владеењето на правото, но притоа укажува дека рестриктивните мерки треба да бидат оправдани,³⁵ а секое отстапување ќе биде предмет на оценка од страна на Европскиот суд за човековите права во случаи што ќе бидат поднесени пред него.³⁶

³² Derogation contained in a Note verbale from the Permanent Representation of North Macedonia to the Council of Europe, 1 April 2020, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=EeA6R96f&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_cod_ePays=TFY&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=10.

³³ **По разнишани скалила: За човековите права и КОВИД-19 во Северна Македонија по дерогирањето од Европската конвенција за човекови права, <https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/ECHR-COVID19-MK.pdf>.**

³⁴ Resolution 2209 (2018), State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 24 April 2018; Recommendation 2125 (2018)1 State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights, 24 April 2018, достапни на: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=24680&lang=EN>.

³⁵ Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis, A toolkit for member states, Council of Europe, Information Documents SG/Inf(2020)11 7 April 2020, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1d91>.

³⁶ Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights - Derogation in time of emergency, Updated on 31 December 2019, Council of Europe, 2020, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

Парламентарната демократија не смее да биде суспендирана во текот на вонредна состојба, а уредбите со законска сила имаат територијална, временска, материјална и формална лимитираност и треба да подлежат на контрола, односно потврдување.³⁷ Според претставници од ЕУ, властите се должни да ја обезбедат уставната улога на парламентите во надгледувањето на преземените мерки за борба против ширењето и влијанието на СОВИД-19.³⁸ Поделбата на власта не е укината во вонредна состојба и Собранието треба да обезбеди надзор врз извршната власт.³⁹ Вонредната состојба мора да ја следи добро владеење и во држава што е парламентарна демократија важно е да постои функционален парламент.⁴⁰

И според Венецијанската комисија неопходни се строги ограничувања на времетраењето, околноста и обемот на овластувањата во текот на вонредна состојба, а со цел да се обезбеди демократија која целосно го почитува владеењето на правото неопходна е парламентарна и судска контрола врз постоењето и времетраењето на прогласената вонредна состојба со цел да се одбегне злоупотреба.⁴¹

Венецијанската комисија истакнува дека во секој случај мора да постои парламентарен механизам за прогласувањето и продолжувањето (и престанокот) на вонредните состојби.⁴² Исклучителните мерки на кое било поле мора да бидат надгледувани од парламентите.⁴³

Во ваква состојба во РСМ, фактички, имаме две власти:

- делегирана законодавна и извршна – титулар Влада на РСМ, којашто има надлежност да носи уредби со законска сила, и
- судска власт – што ја вршат редовните судови во РСМ.

Владата на РСМ донесе неколку уредби со законска сила коишто се однесуваат на судството и тие, во определен дел, ќе бидат предмет на краток осврт во овој текст.

На 7 април 2020 година, Владата на РСМ донесе Уредба со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба.⁴⁴ Со неа беа

³⁷ Едно од решенијата е уредбите да се објавуваат во Службен весник со указ од Претседателот на државата, аналогно на постапката за донесување на законите, подетално в.: Акад. В. Камбовски и др., *Анализа на правните аспекти на вонредната состојба*, Центар за стратески истражувања, МАНУ, 4 мај 2020 година, <http://manu.edu.mk/>.

³⁸ <https://europeanwesternbalkans.com/2020/04/15/fajon-and-bilcik-wb-countries-to-ensure-work-of-parliaments-suspension-of-democracy-not-an-option/>.

³⁹ Институт за демократија Социетас цивилис – Скопје, *Собрание во време на COVID-19*, <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/05/ned-memo-16-2020-mk.pdf>.

⁴⁰ **Интервју со амбасадорката на САД Кејт Брнз: „Треба да се гордеете како одговоривте на кризата“**, <https://nezavisen.mk/kejt-brnz-treba-da-se-gordeete-kako-odgovorivte-na-krizata/>

⁴¹ *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, CDL – PI(2020)003, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e).

⁴² *Ibid*, IV. Constitutional entrenchment of the state of emergency.

⁴³ *Recommendation 1713 (2005), Democratic oversight of the security sector in member states*, Parliamentary Assembly, Council of Europe, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17360&lang=en>.

⁴⁴ [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Uredbi Covid19/37 Sednica 07-04-2020/sednica_37_07.04.2020_uredbaso zakonska sila za ogranichyvanje na isplata na dodatoci i nadomestoci na vraboten](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Uredbi%20Covid19/37%20Sednica%2007-04-2020/sednica_37_07.04.2020_uredbaso_zakonska_sila_za_ogranichyvanje_na_isplata_na_dodatoci_i_nadomestoci_na_vraboten)

опфатени сите избрани и именуваните лица во јавниот сектор, освен избраните и именуваните лица во јавните здравствени установи.

Во членот 2 став 3 од оваа Уредба, меѓу другото, е регулирано дека таа се однесува и на избраните судии кои остваруваат право на плата согласно Законот за платите на судиите.

Согласно Уредбата, на сите наведени лица платата за месеците април и мај 2020 година им се исплаќа во висина на минималната плата утврдена за месец декември 2019 година, во износ од 14.500,00 денари.

Уредбата е изменета и дополнета на 13 април 2020 година, при што ги опфати и вонредните и ополномоштени амбасадори и генерални конзули на РСМ во странство, при што нивната плата за месеците април и мај 2020 година им се исплатува намалена за 20% од платата утврдена за месец март 2020 година.⁴⁵

Управниот одбор на Здружението на судиите го прифати предлогот на Основен граѓански суд Скопје и поднесе Иницијатива до Уставниот суд на РСМ за оценување на уставноста и законитоста на Уредбата од 7 април 2020 во однос на членот 2 ставот 3, во делот што се однесува на судиите.

Врз основа на поднесената Иницијатива за оцена на уставноста и законитоста, на седницата одржана на 28 април 2020 година Уставниот суд на РСМ донесе Решение да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на двете наведени уредби и ја прифати времената мерка при што го запре извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на наведените уредби.⁴⁶

На седницата на 12 мај 2020 година Уставниот суд на РСМ донесе одлука за поништување на наведената уредба од 7 април и нејзината измена од 13 април 2020 година.⁴⁷

Анализа

Уредбите со законска сила како комбинација на законодавна и извршна власт се можност извршната власт да учествува во остварувањето на законодавната функција и уредбите со законска сила се всушност **акти на делегирано законодавство**, при што мора да се внимава на начелото на неопходност – имено, легислативните надлежности на Владата се ограничени со

[i vo javniot sektor za vreme na vonredna sostojba.pdf](#), Уредба бр.44 -2867/1, објавена во Службен весник на РСМ, бр.97 од 9 април 2020 година.

⁴⁵ <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Uredbi Covid19/40 Sednica 13-04-2020/sednica 40 13.04.2020>

[uredba so zakonska sila za id na uredбата za opredeluvanje na visinata na platite na izbr anite imenuvanite i naznachenite lica vo javniot sektor za vreme na vonredna sostojba.pdf](#), Уредба бр.44-3091/1, објавена во Службен весник на РСМ, бр.100 од 13 април 2020 година.

⁴⁶ Решение на Уставниот суд на РСМ, У.бр. 44/2020 и 50/2020 од 28 април 2020 година, <http://ustavensud.mk/?p=19030>.

⁴⁷ По одржаната XIII седница на 12 мај 2020 година Уставниот суд на РСМ ја извести јавноста дека донел одлука да ги поништи: Уредбата со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија” број 97/2020); и Уредбата со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на Република Северна Македонија” број 100/2020) (У.бр.44/2020 и У.бр.50/2020), <http://ustavensud.mk/?p=19092>.

целите поради кои е прогласена вонредната состоја и не смее мерките да ги надминуваат тие цели.⁴⁸

Во овој контекст, уредбите со законска сила може да менуваат и дополнуваат одредби од постојните закони, но мора да бидат во рамките на Уставот.

Согласно Уставот, **судството е самостојно и независно**, а основните постулати на независното судство се немешање на другите две власти во судската власт, трајноста на мандатот, системот за избор и унапредување на судиите, сигурноста на платата, како и обезбеден судски буџет во законски рамки. Независноста на судството треба да биде гарантирана од државата преку Уставот или законите и должност на сите органи и поединци е да ја почитуваат независноста на судството.⁴⁹

Со донесување на новата Препорака CM/РЕЦ (2010)12 за судиите: независност, ефикасност и одговорност, Советот на Европа ја ажурираше претходната Препорака Rec (94) 12 за независност, ефикасност и улога на судиите, согледувајќи дека е неопходно зајакнување на мерките за унапредување на независноста и ефикасноста на судиите, за да се гарантира и да се направи поефикасна нивната одговорност и да се зајакне улогата на судиите и на правосудството во целост.⁵⁰

Независноста може да биде институционална независност на судството како посебна власт и персонална независност - непристрасност и интегритет на судијата при правораздавањето.⁵¹ Институционалната независност на судството, пак, ја сочинуваат три аспекти коишто претставуваат конхерентна целина: законска, функционална и финансиска независност.

Финансиската независност се огледа во безбедноста на платата на судиите,⁵² а независноста се обезбедува кога постојат механизми што оневозможуваат намалување на платата на судиите.⁵³

Токму во овој контекст во Законот за платите на судиите содржана е изречна одредба дека платата на судиите не може да биде намалена со закон или со одлука на државен орган.⁵⁴ Ова е директна рефлексивна на финансиската независност на судството.

⁴⁸ Советот на Европа изречно укажува на ограничената легислативна моќ на владите во време на вонредна состојба и не треба таквата надлежност да се сфати како „*carte blanche*“ законодавна моќ, Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis, A toolkit for member states, Council of Europe, Information Documents SG/Inf(2020)11 7 April 2020, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1d01>.

⁴⁹ United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary, November 1985; Universal Charter of the Judges, 1999; Bangalore Principles of Judicial Conduct, 2002; European Standards on the Independence of the Judiciary - A Systematic Overview, CDL-JD(2008)002.

⁵⁰ Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010).

⁵¹ Неопходност од независност и непристрасност во судството, Документ за јавни политики, јули 2019, ЦПИА, СРСМ и МП на РСМ, <https://cpia.mk/media/files/neophodnost-od-nezavisnost-i-nepristrasnost.pdf>.

⁵² Magna Carta of Judges (Fundamental Principles), CCJE (2010)3 Final.

⁵³ Opinion No 1 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the Attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges, CCJE(2001)Op N°1, <https://rm.coe.int/1680747830>.

⁵⁴ Закон за платите на судиите, Службен весник на РСМ, бр.110/2007, 103/2008; 161/2008; 153/2009; 67/2010; 97/2010; 135/2011; 231/2015 и 248/2018).

Неспорено е дека Владата на РСМ има надлежност да носи уредби со законска сила за вработените во јавниот сектор, но не и за судството. Дека **судството не е дел од јавниот сектор** недвосмислено произлегува од одредбите на Законот за вработени во јавниот сектор каде што се регулираат работодавачите во јавниот сектор,⁵⁵ а особено од изречната одредба од чл. 2 ст. 3 која, меѓу другото регулира дека лицата од судската власт не се сметаат за вработени во јавниот сектор. Во овој контекст, со право Здружението на судиите укажува дека „... оваа Уредба не може да се однесува и на судиите, дотолку повеќе што судиите кои се избрани од посебно тело (Судскиот совет, кој патем по дефиниција е самостоен и независен орган на судството кој ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт), не спаѓаат во групата на избрани лица во јавниот сектор...“.⁵⁶

Мерките содржани во уредбите со законска сила мора да бидат оправдани, неопходни и **пропорционални**.⁵⁷ Од аспект на пропорционалноста на мерките, прилично парадоксално е што, според оспорената Уредба, платата на судиите е намалена за близу 80%,⁵⁸ додека пак платата на вонредните и ополномоштени амбасадори и генерални конзули е намалена само за 20%. Дури и во случај да не се работеше за посебна власт, останува дубиозата од кои критериуми се раководела Владата кога одлучила висината на платата на избраните, именуваните и поставените функционери, како и на судиите и на јавните обвинители да биде согласно минималната плата од декември 2019 година, а за амбасадорите и генералните конзули како основица за намалување на платата да се земе платата за месец март 2020 година.

Во Уредбата со законска сила донесена на 30 март 2020 година, Владата ги регулираше прашањата поврзани со **роковите во судските постапки** за време на вонредна состојба и постапувањето на судовите и јавните обвинителства.⁵⁹ Со оваа Уредба беа опфатени многу важни аспекти од кривичната, парничната, вонпарничната постапка, управниот спор, присилното

⁵⁵ Според чл. 2, Работодавачи во јавниот сектор се: органите на државната и на локалната власт и други државни органи основани согласно со Уставот и со закон; и институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје, Закон за вработените во јавниот сектор, Службен весник на РСМ, бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018, 198/2018, 143/2019 и 14/2020.

⁵⁶ Иницијатива за оценување на уставноста и законитоста бр. 0101-123 од 23.04.2020 година упатена од Здружението на судиите до Уставниот суд на РСМ, достапна на: <http://www.mja.org.mk/Upload/Content/Documents/%D0%98%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%20%D0%B4%D0%BE%20%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD%20%D1%81%D1%83%D0%B4%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%A0%D0%A1%D0%9C.pdf>.

⁵⁷ Подетално в.: Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, CDL – PI(2020)003, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e); Акад. В.Камбовски и др., Анализа на правните аспекти на вонредната состојба, Центар за стратемиски истражувања, МАНУ, 4 мај 2020 година, <http://manu.edu.mk/>; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=24680&lang=EN>.

⁵⁸ Наведено во Иницијатива за оценување на уставноста и законитоста бр. 0101-123 од 23.04.2020 година упатена од Здружението на судиите до Уставниот суд на РСМ.

⁵⁹ https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Uredbi_Covid19/31_Sednica_30-03-2020/sednica_31_30.03.2020_uredba_so_zakonska_sila_za_rokovite_vo_sudskite_postapki_za_vreme_na_vonredna_sostojba_i_postapuvanjeto_na_sudovite_i_javnite_obvinitelstva.pdf, бр. 44-2568/1, објавена во Службен весник на РСМ, бр. 84 од 30.03.2020 година.

извршување и обезбедувањето на побарувањата. Нејзиното донесување беше навремено, нужно и неопходно. Со оваа Уредба на Судскиот совет на РСМ му е дадена можност да донесе одлука за преземање на дејствија со користење електронски технички средства што обезбедуваат двонасочна комуникација, без заедничко физичко присуство на учесниците во постапката. Уште пред донесување на Уредбата од 30 март 2020, Судскиот совет на РСМ донесе Одлука за постапување на судовите во РСМ во услови на зголемена опасност од вирусот КОВИД-19, со којашто бара од судовите да ги преземат потребните мерки на претпазливост, особено при влез и излез на странки од судовите, како и извршување на нужни работи, коишто се наведени во Одлуката.⁶⁰ Судовите ја вршат судската власт, работат и функционираат и во текот на вонредната состојба во сите итни предмети, санкционираат непридржување кон мерките за ограничување на движењето, кривични дела поврзани со ширење заразни болести, но и убиства, разбојништва, трговија со дроги и други психотропни супстанции, семејно насилство и сл. Воедно, бевме сведоци и на *online* судења со користење на електронски технички средства преку електронската платформа за аудио визуелна комуникација *Microsoft Teams*.⁶¹ во постапки спрема деца коишто се итни според Законот за правда за децата и во случај на разбојништво чијшто сторител се наоѓаше во притвор. Ваквото постапување беше и во контекст на Упатствата и Препораките на Комитетот за спречување на тортура на Советот на Европа кои препознаа зголемената опасност од ширење на корона вирусот во притворските одделенија.⁶²

Претходно беше укажано на фактот дека со уредба со законска сила не може да се прошируваат уставно пропишаните надлежности. Во наведената Уредба од 30 март 2020 година, се чини дека е направен превид, а имено доколку некој суд не може да постапува по итни предмети, а заради преземени мерки за спречување на ширење на вирусот КОВИД-19, дадена е **надлежност на Судскиот совет на РСМ, да определи да постапува друг стварно надлежен суд од ист степен**. Оваа надлежност на Судскиот совет на РСМ излегува надвор од неговите уставно пропишани надлежности (избор, оценување, разрешување, имунитет на судии и сл.). Ваквата состојба воопшто не би направила застој во постапувањето во практиката. Согласно процесните закони прашањето за определување на месна надлежност спаѓа во надлежност на непосредно повисокиот суд или на Врховниот суд на РСМ, а имено, според одредбите за пренесување на месната надлежност во случај кога надлежниот суд од правни или стварни причини е спречен да постапува (ЗКП), односно според одредбите за определување на месна надлежност од страна на повисок суд (ЗПП). Впрочем, постои и судска пракса во кривичните предмети кога биле изземани судови и определувани други месно ненадлежни, но судови со стварна надлежност од ист степен коишто постапувале по определени предмети. Ова е апсолвирано прашање и во практиката никогаш не предизвикало проблеми.

⁶⁰ Одлука за постапување на судовите во РСМ во услови на зголемена опасност од вирусот КОВИД-19, бр. 02-606/1, од 17 март 2020 година, <http://sud.mk/wps/portal/ssrm/sud/vesti/095f4772>.

⁶¹ Основен суд Кавадарци, <http://www.vsrn.mk/wps/portal/oskavadarci/sud/vesti/>, <http://www.vsrn.mk/wps/portal/oskavadarci/sud/vesti/>.

⁶² European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic, CPT/Inf(2020)13, 20 March 2020, <https://rm.coe.int/16809cfa4b>.

Појаснување заслужува и прашањето во однос на **роковите за извршувањето на казните**. Имено, во погоре наведената Уредба од 30 март 2020 година, првин е регулирано дека роковите за застареност за извршување на кривичните санкции престануваат да течат од денот на стапување во сила на Уредбата, па до крајот на вонредната состојба. Во член 2 став 4 од оваа Уредба е регулирано дека издавањето упатни акти за казни затвор до 3 години се одлага до 1 септември 2020, освен за предмети каде што постои опасност за застарување на извршувањето на казната. Овие два става треба да се толкуваат во контекст на релативната и апсолутната застареност на кривичното гонење. Имено, Кривичниот законик (членови 109 и 111) ги пропишува роковите за застарување на извршувањето на казната, но содржи и одредба во однос на апсолутната застареност на извршувањето на казната, според која, застареноста на извршувањето на казната настапува во секој случај кога ќе помине двапати онолку време колку што според законот се бара за застареност на извршувањето на казната. Во контекст на апсолутната застареност треба да се толкува делот од членот 2 ставот 4 којшто регулира „опасност за застарување на извршувањето на казната“. Динамиката на донесувањето на уредбите е веројатно главниот фактор што иста одредба во однос на одлагање на издавање упатни акти за казна затвор до 3 години е содржана и во Уредбата од 30 март 2020 (член 2 став 4) и во Уредбата за примена на Законот за извршување на санкциите за време на вонредна состојба, од 08 април 2020 (член 2 став 1).⁶³

Кога се анализира **времетраење на мерките** содржани во уредбите со законска сила треба да се земе предвид ставот на Венецијанската комисија, според која мерките содржани во уредбите со законска сила треба да го загубат своето правно дејство со истекот на вонредната состојба. Измени во законодавството не треба да се воведуваат преку уредби со законска сила, туку тоа мора да се стори со донесување на закони.⁶⁴ Дилемите во однос на времетраењето на мерките се должат на непостоење разграничување помеѓу **„мерките за справување со вонредната состојба“** и **„мерки за надминување на последиците од вонредната состојба“**. Мерките за справување со вонредната состојба имаат временска важност и се врзани со вонредната состојба, а мерките за справување со последиците од вонредната состојба логично е дека ја надминуваат вонредната состојба, бидејќи спаѓаат во политики во определени области (економија, образование и сл.). Во овој контекст нејасно е за каква „мерка“ станува збор во Уредбата со законска сила за исплата на паричен надомест на лицата ангажирани со договор за дело во јавниот сектор, каде што е регулирано дека целосниот паричен надоместок ќе се исплаќа за време на траење на вонредната состојба како и по нејзиното престанување, а заклучно со 31 декември 2020 година.⁶⁵ Оваа дилема се засилува ако се погледне поднасловот на интернет страница на Владата на РСМ, каде што

⁶³ https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Uredbi_Covid19/38_Sednica_08-04-2020/sednica_38_08.04.2020_uredba_so_zakonska_sila_za_primena_na_zakonot_za_izvrshuvanje_na_sankciite_za_vreme_na_vonredna_sostojba.pdf, бр. 44-2953/1, објавена во Службен весник на РСМ, бр. 95, од 8 април 2020 година.

⁶⁴ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, CDL – PI(2020)003, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e).

⁶⁵ https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Uredbi_Covid19/41_Sednica_14-04-2020/sednica_41_14.04.2020_uredba_so_zakonska_sila_za_isplata_na_parichen_nadomest_za_lica_angazhirani_so_dogovor_na_delo.pdf, од 14 април 2020 година, бр. 44-2875/1, објавена во Службен весник на РСМ, бр. 102, од 14 април 2020 година.

се објавуваат уредбите со законска сила, а којшто гласи: Уредби со законска сила за спречување на ширењето на КОВИД-19.⁶⁶ Проблем има и кога уредба со законска сила содржи одредба дека се применува за време на траење на вонредната состојба „доколку со оваа уредба не е уредено поинаку“.⁶⁷

Заклучоци и препораки

Поделбата на власта, владеењето на правото и правната сигурност мора да бидат примарни и во услови на вонредна состојба којашто наметна многу ограничувања на основните човекови права и слободи на граѓаните во РСМ.

Суспендирањето на парламентарната демократија е ризик што не смее да си го дозволи држава кандидат за членство во ЕУ. Загрижува фактот што РСМ е единствена држава којашто има утврдено вонредна состојба со две одлуки на Претседателот на државата,⁶⁸ при што ниту една не е потврдена од страна на Собранието на РСМ.

Треба да се преземат сите неопходни мерки за почитување, заштита и унапредување на независноста на судството и не е оправдано со уредби со законска сила да се регулираат прашања кои атакуваат врз независноста на судството и регулираат прашања поврзани со платите на судиите. Ова е во целосна спротивност со меѓународните и европските документи коишто бараат постоење посебни законски одредби како заштитни мерки против намалување на надоместокот насочен конкретно на судиите, но и во спротивност со домашните законски одредби, според кои платата на судиите не може да биде намалена со закон или со одлука на државен орган.

Согласно Деловникот за работење, Уставниот суд на РСМ има право да одлучува *ultra petitem* и од тие причини по основ на поднесена Иницијатива од Здружението на судиите на РСМ донесе одлука за целосно поништување на оспорените уредби од 7 и 13 април 2020 година. Иако постои законски основ за ваква одлука, факт е дека Владата на РСМ не излезе надвор од своите овластувања кога ги ограничи платите на вработените во јавниот сектор, освен во делот што се однесува на судиите, со што го повреди начелото на поделба на власта. Во останатиот дел, одредбите од поништените уредби не се косат со надлежностите на Владата во услови на вонредна состојба.

Уредбите со законска сила се донесуваат со исклучително забрзано темпо,⁶⁹ но сепак не треба да се случува во различни уредби да бидат содржани одредби кои регулираат иста материја (ваков е случајот со одредбите во однос на одлагање на издавањето на упатните акти до 01.09.2020 содржани во Уредбата од 30.03.2020 и во Уредбата од 08.04.2020).

Непостоењето разграничување помеѓу „мерките за справување со вонредната состојба“ и „мерки за надминување на последиците од вонредната

⁶⁶ <https://vlada.mk/uredbi-covid19>.

⁶⁷ Уредба со законска сила за примена на Законот за минимална плата во Република Северна Македонија за време на вонредна состојба, од 2 април 2020, бр. 44-2737/1, [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Uredbi Covid19/33 Sednica 02-04-2020/sednica 33 02.04.2020 uredba so zakonska sila za primena na zakonot za minimalna plata vo rsm za vreme na vonredna sostojba.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Uredbi%20Covid19/33%20Sednica%2002-04-2020/sednica_33_02.04.2020_uredba_so_zakonska_sila_za_primena_na_zakonot_za_minimalna_plata_vo_rsm_za_vreme_na_vonredna_sostojba.pdf) објавена во Службен весник на РСМ, бр. 88, од 3 април 2020 година.

⁶⁸ До 12 мај кога е предаден за објавување овој текст.

⁶⁹ За преглед на уредбите в.: <http://strategiski.manu.edu.mk/wp-content/uploads/2020/05/%D0%A3%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B1%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B0-12.05.2020-11-%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%82-1.pdf>.

состојба“ доведува до несогласувања во однос на нивното времетраење. Ова прашање наметнува потреба од дополнителна анализа на содржината и целите на „мерките“ содржани во уредбите со законска сила во смисла кои од нив се „мерки за справување“, а кои се „политики за надминување на последиците во определени области“.

ДАЛИ Е (НЕ)ВОЗМОЖНО ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО КОГА ДРЖАВАТА Е ВО УСЛОВИ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА?

Апстракт

И покрај генерално прифатеното правило дека во вонредна состојба власта мора да го почитува владеењето на правото, во практиката, често пати, гледаме поинаква состојба. Власта создава правила и презема активности што се на работ на законитоста, а во многу случаи се префрлаат и на страната на незаконитоста.

Во анализата ќе бидат прикажани конкретни примери со кои власта ја злоупотреби вонредната состојба и го предизвикува владеењето на правото. Власта создаде квази-правен терен каде не беа почитувани Уставот, законите и меѓународните договори и каде вонредната состојба арбитражно се постави над владеењето на правото.

Клучни зборови: владеење на право, устав, уредби, собрание, претседател

1. Вовед

Владеењето на правото е препознаен и вграден траен столб и трајна вредност врз која опстојува и функционира секоја демократска држава. Од друга страна, пак, вонредната состојба е временски ограничена состојба во државата во која поради појава на епидемии, последици од природни непогоди, поголеми граѓански немири во системот и слично, власта е принудена да делува брзо и ефикасно со цел справување со опасностите што и се закануваат на нацијата.

И покрај посебноста на моментите на политичко, економско и правно делување на државата во вонредна состојба, а поради потребата од преземање интервентни и брзи активности, државата е обврзана да делува во согласност со владеењето на правото. Македонија во моментот па сè до 13 јуни, 2020 година, со четири последователно донесени одлуки од претседателот на Републиката се наоѓа во вонредна состојба.

И ако со првата одлука, претседателот на Републиката беше на линија на Уставот и своето овластување да носи одлука за утврдување на вонредна состојба, со втората и со сите други донесени одлуки се најде на „другата“ страна од „правниот брег“.

Во меѓувреме, поради донесената одлука за распуштање на Собранието од 16.2.2020 година, владата во вонредна состојба ја презеде законската активност. До сега владата донесе над 140 уредби со законска сила, од кои најголем дел од нив воопшто не се однесуваат на прашања поврзани со вонредната состојба.

Владеењето на правото е секојдневно повредувано поради арбитражното однесување на извршната власт. Човековите права и слободи неуставно се ограничуваат со владини уредби. Со уредбите дури се кршат и меѓународните договори за човековите права, а Уставниот суд не е целосно на висината на задачата во одбрана на човековите права и уставниот систем на државата.

2. Анализа на вонредната состојба во Македонија – сериозен предизвик за владеењето на правото

Нашата држава од 18 март до 13 јуни 2020 година, со неколку последователно донесени одлуки од претседателот на Републиката, се наоѓа во вонредна состојба. Првата одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба донесена од страна на претседателот на Републиката, со бр. 08-526/2 од 18 март, 2020 година⁷⁰ заради заштита и справување со последиците од ширењето на корона вирусот COVID – 19 имаше временска важност од 30 дена. И со втората одлука беше утврдено вонредната состојба да трае 30 дена, додека со последните две одлуки вонредната состојба беше димензионирана на два пати по 14 дена. До денот на пишувањето на трудот останува отворена можноста за донесување на нови одлуки за вонредна состојба.

Пред донесувањето на првата одлука, на 13 март, 2020 година, владата со посебна одлука прогласи кризна состојба во две општини, Дебар и Центар Жупа, со која покрај во овие две општини ги затвори ски центарот Маврово и граничните премини Џепчиште–Требиште и Блато кон Албанија.⁷¹

Во јавноста се постави прашањето кои се клучните разлики меѓу кризната и вонредната состојба?

При кризна состојба владата дејствува и презема активности согласно постојниот Закон за управување со кризи⁷² и другите закони (пред сè, Закон за заштита на населението од заразни болести⁷³, Закон за заштита и спасување⁷⁴ и слично), и нејзината активност и надлежностите се законски утврдени и ограничени.

Во кризна состојба постојните закони не и даваат право на владата да носи уредби со законска сила, кои во услови на вонредна состојба, согласно Уставот, има право да ги носи.

Така, согласно член 126, став 2 од Уставот, во вонредна состојба овластувањата на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на истата, за што одлучува Собранието.

Со овластувањето на владата да носи уредби со законска сила таа практично ја презема законодавната надлежност на Собранието, иако уредбите не се, ниту можат да се сметаат за класични закони, туку станува збор за посебен вид правни акти што, согласно Уставот, се носат во услови кога земјата се наоѓа во вонредна или во воена состојба.

Со утврдената вонредна состојба од страна на претседателот Пендаровски, на владата и беше дадено овластување да ги ограничува човековите права согласно со Уставот и со меѓународните договори за човековите права, иако и за време на кризна состојба владата може да

⁷⁰ Интегралната одлука на претседателот на Републиката за утврдување на постоење на вонредна состојба <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2020/03/Odluka-za-utvrduvane-na-postoene-na-vonredna-sostojba-18-03-2020.pdf>

⁷¹ Сите преземени мерки и донесени препораки на владата од 18-та седница кога донесе одлука за прогласување кризна состојба во Дебар и Центар Жупа видете ги на следната веб-страница: <https://vlada.mk/node/20502>

⁷² Интегралниот текст на законот можете да го прочитате на: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/2B55BCB15891E144B555BA0302455CB6.pdf>

⁷³ <http://zdravstvo.gov.mk/wp-content/uploads/2015/10/1-ZAKON-ZA-ZASHTITA-NA-NASELENIETO-OD-ZARAZNI-BOLESTI-66.04.pdf>

⁷⁴ <https://www.dzs.gov.mk/regulation>

изврши одредени рестрикции на човековите права согласно Уставот, законите и меѓународните документи за човековите права.

Разликата е во тоа што во услови на вонредна состојба ограничувањата на човековите права се прават преку директна примена на уредбите со законска сила, додека во кризна состојба со примена на постојните закони.

Сличноста меѓу двете состојби е во тоа што владата е должна при таквите ограничувања да ги почитува Уставот, законите и меѓународните договори за заштита на човековите права и слободи.

Факт е дека вонредната состојба привремено го суспендира уставно-загарантираното начело на поделба на власта. Факт е дека тоа доведува до концентрирање на политичката моќ во рацете на владата поради трансферот на законодавната власт од Собранието во владата. Оправдувањето на ова суспендирање на начелото на поделба на власта најчесто се бара во потребата од забрзување на сите активности на државните органи, додека пак, ограничувањето на човековите и граѓанските права и слободи се врши согласно потребите за отстранување на заканата што ја предизвикала вонредната состојба во земјата.

При тоа, треба да се нагласи дека вонредната состојба не е само обичен уставно-правен институт.

Во многу меѓународни документи детално се уредува вонредната состојба, многу стандарди се предвидени за неа од страна на релевантни европски комисии и тела. Во оваа прилика, посебно во делот на заштитата на човековите права, би сакала да ги напоменам Европската конвенција за човековите права и основни слободи (ЕКЧП) и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП)⁷⁵ кои ги имаат утврдено основните начела што државите се должни да ги почитуваат при вонредна состојба, и тоа:

- начелото на **времен карактер**, односно вонредната состојба мора да има строго дефинирано и ограничено временско траење,

- начелото на **постоење исклучителна и сериозна закана по луѓето или државата**, закана што е реална и непосредна опасност по заедницата,

- **вонредната состојба мора да биде прогласена од надлежен државен орган**, граѓаните мора навремено да бидат информирани за евентуалните ограничувања на човековите права и слободи. При тоа државата не смее да ги пречекори стандардите утврдени во ЕКЧП⁷⁶. Човековите права и слободи за време на вонредна состојба мора да се почитуваат, а евентуалните ограничувања пропишани во инструментите на меѓународното и националното право мора да бидат објаснети и дозволени.

- **неопходно е да се почитува начелото на пропорционалност** што значи дека мерките преземени во вонредна состојба за да се **спречи кризата мора да бидат пропорционални со тежината на опасноста**.

Треба да се нагласи дека во случај владата да врши дерогирање на човековите права и слободи во услови на вонредна состојба, за таквото дерогирање мора да го информира Советот на Европа и ООН. Ова значи дека дерогирањето на човековите права и слободи не е само предмет на мониторинг од страна на националниот Уставен суд, туку и од Генералниот секретар на Советот на Европа и од Генералниот секретар на ООН.

⁷⁵ Види подетално во: https://www.files.ethz.ch/isn/14131/bg_states_emergency_mcd.pdf

⁷⁶ https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf

Во извештајот на Специјалниот известител на ООН во однос на човековите права и вонредната состојба од 1997 година се вели: „Кога со вонредната состојба ќе се повлијае на остварувањето на одредени апсолутни права потребно е да се преземат административни или судски мерки до степен кој евозможен, а со цел ублажување или поправање на неповолните последици нанесени со ограничувањето на правата“.⁷⁷

Сите европски и меѓународни стандарди велат дека постоењето на вонредната состојба не смее да значи привремено укинување на владеењето на правото, ниту пак државата е овластена да не ги почитува начелата на уставност и на законитост како основа за владеењето на правото.

Како што може да се забележи во сите европски и меѓународни документи, дури и во вонредна состојба, владеењето на правото е определено како траен столб и како трајна вредност врз која опстојува и функционира секоја демократска држава.

Моќта на вонредната состојба најчесто е злоупотребена од авторитарните власти кои ја користат оваа состојба за да останат подолго време на власт, но и за да ја замолчат опозицијата. Токму затоа е неопходно стриктно ограничување на нејзиното времетраење, како и прецизно утврдување на опсегот на владината моќ во вонредни услови. Државната и јавната безбедност ефикасно можат да бидат обезбедени само ако се почитува владеењето на правото, што секако подразбира судска и парламентарна контрола над донесените акти за време на вонредна состојба.⁷⁸

2.1. Македонската вонредна состојба и владеењето на правото

Државата се наоѓа во исклучително сложен здравствен, економски, правен, политички и општествен период. Пандемијата што го клекна светот на колена предизвика сериозни турбуленции и во нашиот правно-политички и економски систем, дополнително и поради самораспуштеното собрание, прогласената вонредна состојба од страна на претседателот, улогата на наметнат законодавец на владата во услови на вонредна состојба, запрените избори со владина уредба, недоволно ажурната улога на Уставниот суд.

Сите овие аспекти се доволна причина да ги отвориме прашањата и сериозно да ги анализираме ефектите што наметнатите вонредни околности ги направија врз функционалноста и ефикасноста на правно-политичкиот систем на државата.

Во оваа прилика би сакала да се осврнам на три правни дејствија поврзани со актуелната состојба во Македонија со кои е повредено начелото на владеењето на правото во државата.

1.Првиот случај се однесува на втората, но и на сите останати одлуки донесени од страна на претседателот на Републиката со кои е утврдено дека сè до 13 јуни, 2020 година државата ќе се наоѓа во вонредна состојба. Ако со првата одлука, претседателот на Републиката беше на линија на Уставот, со сите наредни одлуки се фрли сомнеж во нивната уставност. Имено, според член 125, став 3 од Уставот „Одлуката со која се утврдува постоењето на вонредна состојба се донесува со двотретинско

⁷⁷

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G97/127/59/PDF/G9712759.pdf?OpenElement>

⁷⁸ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e)

мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и има важност најмногу 30 дена“. Став 4 од истиот член натаму вели дека „Ако Собранието не може да се состане, одлука за постоење на вонредна состојба донесува претседателот на Републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување штом тоа ќе е во можност да се состане“.

Зошто Уставот вели дека одлуката за постоење вонредна состојба има важност најмногу 30 дена и зошто вонредната состојба е ограничена на најмногу 30 дена?

Европските стандарди во однос на вонредната состојба се прецизно наведени во компилацијата на мислењата на Венецијанската комисија за вонредната состојба од 16. април, 2020 година, како и во уставите на сите демократски држави. Сите се на линија на прецизно временско ограничување на вонредната состојба со цел силна, брза и ефикасна мобилизација на сите ресурси во насока на наоѓање најефикасни начини како државата да се справи со епидемиите, последиците од природните непогоди и слични појави во најкраток можен рок.

Брзината и ефикасноста на државните органи во време на вонредна состојба е клучна, затоа што вонредната состојба ги повредува човековите права и слободи и не смее да трае подолг период. Колку времето за справување со кризата се пролонгира, толку државата остава простор за засилена арбитрерност и политичко самоволие на државните органи. Во Македонија, претседателот на Републиката се одлучи на продолжување на вонредната состојба два пати по 30 дена и за сега уште два пати по 14 дена со што практично го прекрши Уставот. Оценката на уставноста на одлуките за утврдување на вонредната состојба од страна на претседателот на Републиката ќе ја врши Уставниот суд врз основа на неколку поднесени иницијативи.

2. Второто правно дејствие што треба да биде посебно анализирано е владината активност во улога на наметнат законодавец што ја доби поради самораспуштеното Собрание и прогласената вонредна состојба во земјата. Владата во овој период донесе над 140 уредби со законска сила, од кои најголем дел од нив воопшто не се однесуваат на прашања поврзани со вонредната состојба. Факт е дека голем дел од донесените уредби со законска сила немаат никаква поврзаност со вонредната состојба, а надлежноста на владата да донесува вакви уредби е злоупотребена главно за партиско-политички цели.

На пример, јавно се поставува прашање каква врска со вонредната состојба има уредбата за исплата на јавнообвинителските службеници и извршителите од поранешното СЈО. Понатаму, владата донесе уредба со законска сила за примена на законот за минерални сировини за време на вонредна состојба, со која меѓу другото, се регулира прашањето на доделување на концесија за експлоатација на минерални сировини, за склучување договор за експлоатација на минералните сировини по влегувањето во сила на одлуката за доделување на концесија???

Каква врска со вонредната состојба има склучувањето договори за доделување концесија и договори за експлоатација на минералните сировини?

Владата донесе уредба за прашања поврзани со изборниот процес со која уредба се прекинаа сите изборни дејствија и со која владата ја задолжи ДИК да

ги продолжи изборните дејствија таму каде што застанале од денот на престанокот на вонредната состојба?

Во меѓувреме, Уставниот суд во итна постапка оцени дека оваа уредба е уставна без при тоа да ја оцени и нејзината законитост. Поведување постапка за оценка на законитоста на уредбата е неопходна од причина што владата оригинерно и изворно нормирала ситуација која не е предвидена во Изборниот законик спротивно на одлуката на Уставниот суд⁷⁹ поради што арбитражно ги престанала изборните дејствија спротивно на Изборниот законик. Како што е констатирано во одлуката на Уставниот суд „уредбите со законска сила, согласно член 126, став 1 од Уставот, мора да бидат во согласност со Уставот и со закон“. Во конкретниот случај, ниту со Уставот, ниту со Изборниот законик, не е регулиран институт прекинување на изборни дејствија како што стои во Уредбата⁸⁰, со што владата арбитражно и своеволно извршила прекинување на изборните дејствија и се впуштила во изворно регулирање на прашања поврзани со изборите што е спротивно на одлуката на Уставниот суд.

Едновремено, со непочитувањето на Изборниот законик, владата го повредила начелото на владеење на правото, односно правната хиерархија на актите во земјата. Изборниот законик, согласно правната хиерархија на актите, е над уредбата со законска сила.

Покрај горенаведеното, оваа уредба е правно проблематична и од следниве причини:

Прво, владата ниту според Уставот, ниту според Изборниот законик, нема надлежност да се меша во организирањето, ниту во извршувањето на изборните дејствија. Иако оваа влада е влада за спроведување на избори, сепак, тоа не и дава право да навлегува во прашања што не се нејзина надлежност.

⁷⁹ Одлука на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр. 49/2019 од 12 мај 2020 година, („Службен весник“ бр. 135 од 26.5.2020 година). Во образложението на одлуката, на страна 5, Уставниот суд прецизно го утврдил следново: „Неспорно е дека Уставот ја овластил Владата да донесува уредби со законска сила за време на вонредна состојба, но, исто така Уставот го ограничил тоа овластување на Владата, **уредувајќи дека тоа мора да биде во согласност со Уставот и со закон**, а во конкретниот случај, Владата, без никаква уставна, а со тоа и законска основа, донесува уредба со законска сила со која се врши ограничување на слободи и права на граѓаните вработени во јавниот сектор за време на вонредна состојба. Членот 126 од Уставот на кој се повикува Владата, само уредува овластување за Владата да може да донесува уредби со законска сила до завршување на вонредната состојба, меѓутоа, **тоа уставно овластување никако не значи и не подразбира да може Владата, арбитражно, по своја сопствена проценка и оценка**, самата, слободно да одлучува кои слободи и права ќе ги ограничи со уредба, кого се ќе опфати со ограничувањата, а кого не, што впрочем и се прави со предметната уредба и нејзините дополнувања. Ограничувањата на слободите и правата за време на воена или вонредна состојба, според членот 54 од Уставот, можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и исклучиво според одредбите на Уставот и не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3).

Уставната определба, уредбите со законска сила да мора да бидат во согласност со Уставот и со закон, упатува на тоа дека уредбите со законска сила можат да бидат донесени само во функција на операционализација на уставни и законски одредби, а не со истите изворно, оригинерно да се нормира одредена ситуација која не е предвидена со Уставот или со закон, а уште повеќе, со истите, изворно, да се уредува ограничување на слободи и права за човекот и граѓанинот, кои патем, воопшто не се предмет на ограничување со Уставот, следствено ниту со закон“.

⁸⁰ Изборниот законик не познава институт прекинување на изборни дејствија како што е предвидено во член 3 од Уредбата („Со денот на стапување во сила на оваа уредба се прекинуваат сите изборни дејствија за спроведување на изборите за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија, кои се закажани за 12 април 2020 година“).

Ниту денот на распишувањето на изборите, ниту спроведувањето и организирањето на изборните дејствија не се во нејзина надлежност. Владата нема право да и наложува на ДИК кога да го направи изборниот роковник и како истиот да го димензионира во услови кога не е познат новиот изборен ден.

А ДИК не може да знае кој ќе биде новиот изборен ден, кога неговото утврдување согласно член 67, став 4 од Уставот, е во рацете на претседателот на Собранието, кој е единствен надлежен орган за распишување на изборите.

По утврдувањето на новиот изборен ден ДИК практично ќе треба да ги започне сите изборни активности од почеток. Потребно е ново ажурирање на Избирачкиот список, бидејќи во меѓувреме имаме многу граѓани кои наполниле 18 години и добиваат избирачко право согласно со Уставот. Неправедно и неуставно би било на овие лица да им се одземе правото да гласаат поради тоа што ДИК, согласно недозволените инструкции на владата, немал можност да направи ново ажурирање на Избирачкиот список. Како што стојат работите, ако доследно се применува уредбата на владата, ДИК треба да продолжи таму каде што застанале изборните дејствија до носењето на уредбата, што практично значи дека ДИК нема да има можност да го ажурира списокот. Ажурирањето е важно и за прочистување, односно бришење од списокот на лицата кои во периодот починале. Потребно е повторно да се запишат лицата кои се вратени во државата и кои сакаат да го остварат правото на глас во земјата. Станува збор за голема бројка на лица кои поради пандемијата се вратија во Македонија.

По престанокот на вонредната состојба, согласно член 126, став 2 од Уставот, уредбите со законска сила што владата ги донела во вонредна состојба престануваат да важат. Ова не е само уставна одредба, туку и мислење на Венецијанската комисија во кое јасно се наведува дека „уредбите треба да го изгубат својот правен ефект во моментот на престанокот на вонредната состојба“.⁸¹

Ова значи дека ДИК откако ќе престане вонредната состојба не е обврзана да ја следи уредбата со законска сила на владата, односно ќе мора да работи согласно со Изборниот законик. Со оглед дека Законикот не познава институти како „прекинување“ и „продолжување“ на изборните дејствија, истите ќе мора да се вратат од почеток.

Откако ќе биде утврден нов изборен ден, ДИК ќе биде должен да направи нов изборен роковник по кој ќе ги утврди роковите за сите со закон утврдени изборни дејствија. Во однос на поднесените пратенички листи ДИК ќе мора да ја испита нивната валидност согласно новонастанатата изборна состојба и да заземе став дали ќе ги прифати веќе поднесените листи или ќе бара поднесување на нови согласно почитувањето на пасивното избирачко право на секој граѓанин и достапноста на пратеничката функција на секој што има избирачко право.

Во однос на евентуалните мерки за заштита на здравјето на гласачите, ДИК, а не владата или партиите ќе носи упатства за тоа како ќе се гласа на избирачките места согласно Изборниот законик. Јасно е дека и по истекот на вонредната состојба, владата и другите државни органи ќе мора и натаму да ги применуваат мерките за заштита на населението и превенција на граѓаните од пандемијата согласно постојниот Законот за заштита на населението од заразни болести, Законот за заштита и спасување на населението, но и согласно Законот за управување со кризи. Не може да се очекува дека веднаш по престанокот на

⁸¹ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e), (стр. 21).

вонредната состојба се ќе се нормализира и ќе се доведат сите работи во нормален ред. Еден период ќе биде потребен за адаптација, но и за засилена превенција. Ќе биде потребно будно следење на состојбите и преземање конкретни активности во насока на заштита на здравјето на граѓаните.

Понатаму, Владата донесе Уредба за примена на законот за работните односи за време на вонредната состојба со многу спорни и дискриминаторни одредби во однос на правата од работен однос.

Владата донесе Уредба за примена на законот за акцизи како и уредба за дополнување на уредбата за примена на законот за акцизи, и можам да редам уште многу спорни уредби, но еве како куриозитет во низава би сакала да ја истакнам Уредбата за примена на законот за тутун, производи од тутун и сродни производи (*). Кои се сродните производи од тутун, оставам самите да процените, и каква врска имаат тие со вонредната состојба.

Меѓу поскандалозните уредби е секако и онаа за утврдување на задачи на Армијата за време на траењето на вонредната состојба, каде во делот на овластувањата на припадниците на Армијата им се набројуваат задачи што повлекуваат полициски овластувања, и тоа: проверка на лица и предмети, собирање на информации, лишување од слобода, приведување, задржување, предупредување и наредување, привремено одземање на предмети заради предавање на полицијата, преглед, односно претрес на објекти и простории на државни органи, институции што вршат јавни овластувања и други правни лица, влегување во туѓ дом и затворени простории, сопирање, преглед односно претрес на лица, багаж и превозни средства, обезбедување на местото на настанот.

Според **член 12 од уредбата со законска сила**, „Припадниците на Армијата кои вршат служба под непосредно командување на претпоставениот смеат да употребат средства на присилба или огнено оружје само по негова наредба, **освен кога претпоставениот не може да даде наредба**“.⁸²

Со ваков ангажман на Армијата се поставува прашањето дали Македонија се наоѓа во вонредна или во воена состојба?

3. Третото прашање вредно за анализа е самораспуштеното Собрание и мандатот на пратениците во услови на самораспуштено Собрание, како и поднесената иницијатива од 35 пратеника за негово повторно свикување, односно отворање на можноста истото повторно да заседава и покрај одлуката за негово распуштање донесена со 108 гласа „за“, ниту еден глас воздржан, ниту еден глас против.

Враќање на самораспуштено Собрание е невозможна мисија, **освен во случај ако Уставниот суд не ја поништи одлуката за негово самораспуштање**, иако за мене и таквата можност е уставно и деловнички дискутабилна. Уставниот суд веќе донесе решение да не поведе постапка по поднесената иницијатива со која се напаѓаше одлуката на распуштање на Собранието. И покрај ваквото решение, и покрај принципот *ne bis in idem* зачудува повторната иницијатива да се разгледува ова прашање поднесена од судијата, Осман Кадриу. Судот ја разгледа и оваа иницијатива, но заклучи дека одлуката на Собранието за самораспуштање не е спорна од уставен и од правен аспект.

⁸²https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Uredbi_Covid19/25_Sednica_21-03-2020/sednica_25_21.03.2020_uredba_so_zakonska_sila_za_zadachi_na_arasm_vo_vonredna_sost_ojba.pdf

Инаку во правната јавност, намерно или не, оваа ситуација се поистовети со враќањето на самораспуштено Собрание во 2016 година, **но овие два случаи правно не смееја да бидат поистоветувани од правничката јавност од следниве причини.**

Во 2016 година Уставниот суд донесе одлука да ја поништи одлуката за самораспуштање на Собранието поради тоа што таа одлука беше донесена со одложено дејство.

Имено, Собранието на Република Македонија на 87-та седница одржана на 18.01.2016 година донесе одлука за негово распуштање заземајќи став дека **ваквата одлука ќе произведе одложено правно дејство, односно ќе се применува од 24.02.2016 година.** Дополнително, Собранието на Република Македонија на 95-та седница одржана на 23.02.2016 година ја измени оваа одлука на начин што претходно утврдениот датум на самораспуштање го промени.

Во изменетата одлука за самораспуштање, донесена на 23.02.2016 година **беше определено ново одложно дејство, сметано од 07.04.2016 година.**

Во образложението на одлуката на Уставниот суд јасно се вели дека „Во Уставот на Република Македонија не е експлицитно уредено прашањето за одложното важење на Одлуката за распуштање на Собранието. Отсуството на конкретна регулатива за ваков случај не може да се толкува дека ваквото решение е допуштено со одлука на Собранието, како во случајов, а особено имајќи ја предвид сериозноста и можните последици.

Исто така, со Уставот не е утврдено мандатот на пратениците во Собранието да продолжи во случај на распуштање на Собранието, ниту е предвидено во таков случај тие да продолжат со должноста. Според тоа не може да постои какво било одлагање на распуштање на Собранието, а со тоа и одложено губење на мандатот на пратениците“.

Понатаму, **Уставниот суд во одлуката констатира дека Собранието продолжило да работи во својот полн капацитет во периодот од 19.01.2016 година кога е донесена првата Одлука за самораспуштање со одложно дејство, па се до 07.04.2016 година кога Собранието фактички се самораспушти.**

При тоа, одложеното дејство на распуштањето на Собранието, како највисоко избрано претставничко тело на државата кое има законодавна надлежност, не може да се поистоветува или компарира со одложеното дејство на законите или други нормативни акти.

Според членот 63 став 3 од Уставот на Република Македонија скратениот рок за вонредни парламентарни избори (60 дена) не трпи одлагање, **а мандатот на пратениците не може да продолжи во случај на самораспуштање на Собранието, надвор од условите утврдени во членот 63 став 4 од Уставот,** од каде Судот утврди дека со оспорената одлука се прави повреда на членот 63 ставовите 3 и 4 од Уставот на Република Македонија. **Во оваа прилика би сакала да се произнесам токму во однос на овој дел од одлуката на Уставниот суд, бидејќи гледаме дека некои експерти ги брифираат новинарите дека токму зборовите „надвор од условите утврдени во чл. 63, став 4 од Уставот“ се уставниот основ за можноста пратениците повторно да се вратат во Собранието, што не е точно.**

Имено, уставните судии во целата одлука од 2016 година јасно потврдуваат дека мандатот на пратениците не може да продолжи во случај на самораспуштање на Собранието. **Ако тие сметале поинаку тогаш веројатно во реченицата наместо „надвор од условите“ ќе**

напишале „освен во случаите утврдени во чл. 63, став 4 од Уставот“ со што на јасен начин ќе се изјасниле и за таквата можност.

Но, тие се одлучиле на формулацијата „надвор од условите утврдени во чл. 63, став 4 од Уставот“ затоа што Уставот секако дозволува „мандатот на пратениците во Собранието да може да се продолжи само во случај на воена или вонредна состојба“ што како можност не може да се однесува на оваа ситуација кога пратениците самоиницијативно и доброволно го распуштиле Собранието, туку за ситуации надвор од овие услови, односно кога Собранието работи, односно е во редовно заседание.

Ако пратениците можат да го вратат мандатот во услови кога се распуштиле, тоа како можност би довело до правна несигурност и повреда на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок утврдена во членот 8 став 1 алинеја 3 и членот 51 од Уставот, бидејќи Собранието на Република Македонија е должно да ги почитува Уставот и законите, што овде не би бил случај.⁸³

Со оглед дека Одлуката на Собранието за самораспуштање од 16.2.2020 година е чиста, и не е донесена со таква правна околност на одложено дејство, Уставниот суд со мнозинство гласови одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на одлуката за распуштање на Собранието на Република Северна Македонија (‘Службен весник на Република Северна Македонија’ бр.43/2020“) иако таквото решение се уште не е објавено на веб-страницата на Судот.

Што може да се заклучи од трите правни дејствија и каков е нивниот однос кон владеењето на правото во државата?

Сите три правни дејствија имаат исклучително силна политичка позадина што ги доведува во прашање почитувањето на Уставот и на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Македонија. Непропорционалните ограничувања на човековите права со уредби со законска сила се исто така директен атак врз начелото на владеење на правото.

Од карактерот на донесените уредби со законска сила се забележува дека вонредната состојба можеше и да не се воведе, а повторно во услови на кризна состојба владата да ги менаџираше состојбите на терен согласно целосна примена на Законот за управување со кризи. Власта реално не даде ниту најмала шанса на можноста да се воведе кризна состојба на целата држава пред да оди на варијантата да прогласи вонредна состојба, односно владата инсистираше да дојде на свој терен за да добие можност да носи уредби со законска сила за кои видовме најголем дел од нив реално немаат директна поврзаност со справувањето на состојбите поврзани со пандемијата.

Од првиот случај на утврдена вонредна состојба во државата може да се изведе заклучок дека се наруши владеењето на правото и создаде преседани кои ќе мора да бидат предмет на оценување на нивната уставност од страна на Уставниот суд, дел од нив и поништени, со цел за да не се провлекуваат како „правна практика“ во земјата во некоја евентуално нова вонредна состојба која би се прогласила на територијата на државата. Македонија треба да научи од

⁸³ Интегралниот текст на одлуката на Уставниот суд е на страна 632 од Билтенот на Уставниот суд за 2016 година.

<http://ustavensud.mk/?practice=%D0%B1%D0%B8%D0%BB%D1%82%D0%B5%D0%BD-2016-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%Bo>

грешките што ги направи во оваа вонредна состојба како на правен, така и на политички, економски и здравствен терен.

3. Препораки и заклучоци од анализата

- Владеењето на правото мора да остане траен столб и трајна вредност на државата не само во редовна, туку и во вонредна состојба. Вонредната состојба не смее во ниту еден случај, и со ниту еден донесен акт или дејствие да го доведе во прашање владеењето на правото во земјата.
- Со вонредната состојба во Македонија се помести тежиштето на начелото на поделба на власта во системот. Владата се наметна како законодавец поради фактот што Собранието еден месец пред утврдувањето на вонредната состојба се самораспушти и поради фактот што истото не беше во можност редовно да заседава и да носи закони. Но, поместеното начело на поделба на власта не смееше да го доведе во прашање начелото владеење на правото и на правната сигурност на граѓаните. Граѓаните во вонредната состојба ја изгубија правната сигурност.
- Во време на вонредна состојба мора да се почитуваат меѓународните документи за заштита на човековите права и слободи, како и националниот Устав. Посебно е важно да се почитува принципот на пропорционалност. Мерките што се преземаат во вонредна состојба мора да бидат пропорционални со тежината на опасноста и заканата што постои во заедницата. Повредата на принципот на пропорционалност во услови кога се преземаат видливо непропорционални мерки од владата за надминување на одредена опасност мора да биде санкционирана.
- Во време на вонредна состојба не смеат да се дерогираат човекови права и слободи. Ако дерогирање се случи тоа мора под итно да биде ставено како прашање на разгледување пред Уставниот суд и пред националните судски органи, како и пред генералните секретари на Советот на Европа и на ООН.
- Евентуалните ограничувања во остварувањето на човековите права и слободи во време на вонредна состојба мора да бидат во согласност со член 54 од Уставот и во согласност со ЕКЧП и со Меѓународниот пакт за граѓански и политички права на ООН.
- Уредбите со законска сила мора да бидат донесени во согласност со Уставот и со законите. Во најголем дел од донесените уредби тие се спротивни на Уставот, на Изборниот законик и на законите со што се наруши правната хиерархија на актите. Многу од уредбите се поставија над Уставот, над Изборниот законик, и над законите.
- Вонредната состојба во Македонија покажа дека е потребно итно носење на посебен Закон за вонредна состојба каде на прецизен и детален начин ќе бидат уредени сите прашања поврзани со вонредната состојба, а посебно прашањето со постапката на донесување на уредбите со законска сила, опсегот на прашања што се уредуваат со уредбите, како и нивното времетраење. Потребно е прецизно и детално уредување на вонредната состојба со закон.
- Уредбите со законска сила мора да се носат исклучиво и само за прашања што произлегуваат од вонредната состојба, но не и за прашања што не се поврзани со вонредната состојба. Ако владата ги пречекори овластувањата и ако носи уредби за прашања што немаат врска со вонредната состојба, тоа да може да биде санкционирано како арбитражно постапување на

владата и како кршење на начелото на владеење на правото. Арбитрерноста во постапувањето на власта е забранета согласно сите меѓународни документи и мора да биде предмет на политичка и кривична одговорност на сите лица кои со своето арбитрерно однесување го повредиле владеењето на правото.

ПРАВНАТА РЕГУЛАТИВА ВО УСЛОВИ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА

Апстракт

Вонредната состојба предизвикува бројни дилеми од аспект на почитување на начелото на поделба на власта, па и на начелото на уставност и законитост на правната регулатива која се усвојува за нејзиното времетраење.

Од аспект на управното право, првата дилема се поставува е во однос на постапката за носење на уредби со законска сила од страна на Владата. Со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието. (чл. 36 ст. 1 од Законот за Влада). Тоа значи дека уредбите со законска сила на Владата имаат исто правно дејство како и законите. Со нив се уредуваат прашања кои се во надлежност на Собранието и кои претставуваат законска материја. Од друга страна, ниту во Уставот, ниту во Законот за Влада, како ни во Деловникот за работа на Владата не постојат одредби со кои се уредува посебна постапка за донесување на уредбите со законска сила во Владата. Според нас, ова претставува празнина бидејќи пропис кој по својата правна сила и правно дејство има карактер на закон и со кој најчесто се врши дерогирање на одредени правни прашања и менување на правни состојби претходно уредени со закони донесени од законодавната власт, не би смеело да се носи од страна на извршната власт на ист начин и во иста процедура како што се донесуваат подзаконските акти надвор од вонредна состојба.

Втората дилема која се јавува во однос на правната регулатива во време на вонредна состојба е околу прашањето за тоа дали со уредбите со законска сила може само да се менуваат, суспендираат, дополнуваат постојни закони, или одредена материја може да се уреди од почеток (*ab ovo*). За жал, со ниту еден законски акт ова прашање не е уредено. Во принцип, за доследно почитување на начелото на владеење на правото и согласно принципот на поделба на функциите на власта, во вонредна или воена ситуација кога Владата се стекнува со можност да донесува уредби со законска сила, таа треба да ја ограничи својата нормативна дејност само на измени и дополнувања на постојните закони, а во исклучителни ситуации, кога тоа го налага природата и итноста на прашањето што е предмет на уредување да воспоставува нови права или обврски за граѓаните, но секогаш водејќи сметка за начелото на пропорционалност, како и за целисходноста на новите одредби кои ги воведува во правниот промет. Начелото на пропорционалност претпоставува пропишување и преземање на мерки за заштита на јавниот интерес само во мера која е сразмерна со заканата од негова повреда.

И, третата правна дилема во однос на правната легислатива во вонредна состојба се состои во тоа колку трае дејството на уредбите со законска сила, дали таа престанува по укинувањето на вонредната состојба или може да создаде правни состојби и односи (права и обврски) што ќе траат и по прекинувањето на вонредната состојба. Според член 126 ст. 2 од Уставот „Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или вонредната состојба, за што одлучува Собранието.“ Ова е единствена одредба со која се уредува прашањето за времетраењето на овластувањето на Владата да

донесува уредби со законска сила, но не се уредува и прашањето за времетраењето на нивното дејство. Со аналогно толкување, би требало да се изведе заклучок дека со уредби со законска сила не може да се создаваат правни состојби и односи што ќе траат по прекинувањето на вонредната состојба.

Во ова излагање содржани се согледувања за најмалку три правни дилеми кои произлегуваат од македонското законодавство со кое се уредува постапката за донесување на прописи во вонредна состојба, како и за правното дејство и примената на тие прописи. Единствената цел на оваа куса анализа е да се подобри правната регулатива со која се уредени овие прашања, како и да се дадат насоки за надлежните органи да постапуваат во согласност со начелото на уставност и законитост и при работа во услови на вонредна состојба.

Клучни зборови: Уредби со законска сила, вонредна состојба, поделба на функциите на власта

БУЏЕТСКО ПРАВНИ ИМПЛИКАЦИИ И ПРЕДИЗВИЦИ ОД КРИЗАТА ОД COVID-19 ВО МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА

Апстракт

Излагањето е со цел да се поттикне дискусија и да се отворат прашања поврзани со извршувањето на Буџетот за 2020 година, кое е уредено со Законот за буџети (општ законски акт, со кој се уредува буџетската постапка, односно извршувањето на буџетот, како и надлежностите, правата и обврските на сите буџетски корисници и единки буџетски корисници), а којшто продолжува да се извршува – за време на вонредната состојба. Истовремено, фокусот е на Буџетот на Република Северна Македонија за 2020 година кој продолжува да се извршува – само доколку не е тоа изменето со уредбите со законсак сила (донесени на 26ти и 27ми март, 2020 г.). Предмет на анализа и давање на предлози најмногу ќе бидат расходите по однос на плати и надоместоци, како и стоки и услуги (предвидени со Буџетот), а кои подлежеа на промени со уредбите.

Герално, уредбите се донесени со неколку цели: прво, да се одложат активностите за донесување на Фискалната стратегија за среднорочен период од три години и активностите во однос на донесување на Завршната сметка за буџетот од 2019та година (која би требало да се предложи до 31.05 од Владата, а да се усвои до 30.06. од страна на Собранието на РСМ); второ, буџетските корисници (линиските министерства) можат со прераспределба да ги намалат буџетските средства до 70% на една поединечна ставка, во рамки на нивните потпрограми и буџети; трето, прераспределбите на средства меѓу буџетските корисници на централна власт и фондови се врши да се врши од страна на Владата на предлог на Министерството за финансии, четврто, годишните извештаи (завршни сметки на локалните буџети) и периодичните извештаи на единиците на локална самоуправа се одлагаат до завршување на вонредната состојба.

Очекувани резултати (заштеди) за кои има најава од Министерството за финансии се од намалените плати на функционерите (преку пропишувањето на минимална плата од 14.500 денари за април/мај 2020) во кои месеци државата ќе заштеди 4 милиони евра или по 2 милиони секој месец; од 250.000 до 300.000 евра на месечно ниво дополнително ќе се заштедат со тоа што нема да се исплаќаат надоместоци на членовите на Советите, Управните и Надзорните одбори, како и на разните комисии, кои се вработени и земаат плата, а надоместокот им е дополнителен хонорар; предвидени се и дополнителни заштеди преку мерката за намалување на авторските договори за 50% кои ги имаат склучено институциите за лицата кои се вработени и имаат приходи и од друго место

Оттука, се наметнуваат следните прашања:

- На каков начин е најдобро понатаму да се менува (да се интервенира во) Буџетот на РСМ за 2020 год? Поконкретно, кои мерки на кратење на расходите би имале најсилен ефект во следните месеци? Врз основа на кои параметри ќе се проектира буџетот за 2021 година? Дали ќе се одвива буџетската постапка согласно предвидената законска регулатива, според која веќе во април 2020 треба да се почне со циркуларното писмо врз основа на веќе изготвена Фискална стратегија и приоритети?

- Колку се очекувани (па и досегашни) намалувања во ставката на буџетските приходи? На пример, колку се намалени приходите по основ ДДВ или приходите кои намалени би се јавиле во буџетот со владината мерка за покривање на 50% од трошоците за придонеси на плати за секој вработен?
- Какви последици во буџетските приходи, би имала мерката “Ослободувањето од плаќање на аконтациите на данок на добивка се однесува на правните лица кои вршат угостителска дејност, дејност на туризам или транспорт и други обврзници, кои имаат претрпено штети во своето работење поради спроведување на мерките за справување со КОВИД – 19“, во приходната страна на буџетот на РСМ?
- Дали може да се пристапи кон децентрализирано, секторско или по линиски министерства, агенции и фондови (буџетски корисници) планирање и предлагање на измени со кои ќе се намалат расходите, наспроти централизираното предлагање на мерки, кое засега е многу скромно и без поголеми иницијативи, посебно во поглед на платите?

Мошне е важна соработката помеѓу различните нивоа на власт, посебно што огромен дел од буџетските расходи се предвидени како трансфери од централниот буџет до буџети на ЕЛС, а каде би можело и би требало да има иницијативи за штедње.

Клучни зборови: Буџет, буџетирање, буџетска криза, приходи, расходи

ВЛИЈАНИЕТО НА КОВИД-19 НА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ И СОЧУВУВАЊЕТО НА РАБОТНИТЕ МЕСТА

Апстракт

Овој труд има за цел да ги анализира актуелните сосостојби околу влијанието и последиците на здравствената криза предизвикана од Корона вирусот КОВИД 19 врз економијата и пазарот на трудот. Авторото во труд се задржува на краткорочните негативни последици кои ги предизвика Корона кризата врз стопанството, затварањето на работните места, како и краткорочните мерки кои се преземаат од страна на Владата на РС Македонија за надминување на истите. Покрај тоа, авторот во трудот ги анализира и меѓународните напори за справување со економските последици користејќи притоа официјални статистички податоци за уделот и обемот на финасиски и економски мерки кои се преземаат во Европа и светот од страна на владите. Во трудот се преставени и одредени среднорочни проекции за влијанието врз глобалната, регионалната и национална економија на Корона кризата, како и новиот економски „рестарт“ и промената на пазарот на трудот под овие околности.

Во трудот авторот својот фокус на анализа особено го насочува кон губењето на работните места и новите услови за работа во иднина кои ќе бидат последица на забрзаната дигитализација на економијата и пазарот на трудот, а како ефект на изолацијата и работата од дома при Корона кризата.

Клучни зборови: пазар на труд, економија, невработеност, работни места.

Вовед

Нашата земја и целото општество се соочи со здравствена криза која е предизвикана од Корона вирус наречен Сарс КО 19, или познат како Корна 19. Овој феномен на инфекција која во себе пред се има здравствени и санитарни рефлексии, заради својата распространетост низ речиси целиот свет немонивно предизвика и други освен здравствени последици. Еден од главните негативни секундарни глобални ефекти е всушност економската криза или би рекле потрес кој што се случи кај нас, но и во целиот свет. Имено, иако инфекцијата започна во Кина уште во текот на месец ноември, а според некои информации и порано, сепак во светски рамки брзо се прошири, за да веќе во февруари се прогласи светска понадемија од страна на Светската здравствена организација (СЗО). Не навлегувајќи во мотивите и оправданоста за оваа одлука, секако имајќи во предвид дека само неколку дена пред прогласувањето на пандемијата, истата Организација тврдеше дека не треба да се прогласува пандемија, ефектите кои произлегоа токму од таа одлука неминуовно направија пресврт во светската економија, во меѓународните односи, но и во глобалните политики, чие ефекти допрва ќе излегуваат на површиа. Токму затоа, периодот на борба против Ковид 19 може да го подфелиме на два периода, барем заклучно до почетокот на месец

јуни, а тоа е период пред одлуката за пандемија донесена од СЗО и периодот по неа.

Вториот период е времето кога всушност започнува покрај здравствена и економска криза, односно доаѓа до силни, а повремено и осцилирачки промени на глобалните пазари, економски пад на производството и затварање на границите меѓу земјите, при што сето ова директно се одрази на пазарот на трудот и работните места.

Справувањето со економските предизвици, со дисбалансот на пазарот на трудот, како и со зачувување на малите и средни компании, како и самовработените, е главниот предизвик кој е пред нашата нација и општество. Од начинот на кој ќе се справиме со овие економски и здравствени предизвици ќе зависи идниот политички амбиент во земјата, нашиот развој во следните 5 години, како и колективната самодоверба и идниот победнички дух на општеството.

1. Анализа на состојбата

Во македонски услови инфекцијата се појави во текот на месец март, и во истиот месец се преземаа чекори за превенција на пандемијата и спречување на ширење на заразата. За таа цел веќе во средината на месецот (18 март) беше прогласена и вонредна состојба која треба да трае до крајот на мај, доколку не се случи ново продолжување од страна на Претседателот. Не навлегувајќи во деталите на здравствените аспекти на борбата против Корона вирусот наречен Ковид 19, би се задржале на економските аспекти од состојбата.

Се чини дека економските мерки не ја пратат динамиката на здравствените, кој имаат за цел да се превенира заразата, додека економско-финансиските мерки повеќе се реакција на последиците, отколку превенција. Во насока на помош на општеството и економијата уште на 16 март предложивме сет на мерки кои може да помогнат во овие околности. Меѓу другите тие се однесваа на следните чекори:

- а. Субвенционирање на придонесите од плата во износ од 100% во туризмот, транспортот и угостителството, како и субвенционирање на 50% од придонесите во сите останати стопански дејности во рок од три месеци;
- б. Субвенционирање на платите во износ од 80% во туризмот, транспортот и угостителството, како и субвенционирање на платите во износ од 40% од минималната плата во сите останати дејности во рок од три месеци;
- в. Исплата на посебен додаток на плата (покрај редовната плата и другите додатоци) на сите здравствени работници, припадниците на МВР ангажирани на терен и припадниците на АРМ ангажирани на терен во износ од 35% од платата.
- г. Укинување на јавниот превоз и обезбедување на бесплатен јавен превоз за сите компании кои имаат повеќе од 5 вработени во рок од три месеци;

- д. Финансиска помош за сите компании кои ќе продолжат со производната дејност и обезбедување на бесплатни средства за заштита на сите вработени;
- ѓ. Државна субвенција за сите прекувремени часови на вработените во трговијата со прехранбени производи, фармацијата и индустријата за лекови во износ од 30% за секој прекувремен час;
- е. Финансиска поддршка за сите компании кои нема да отпуштат ниту еден вработен, а за оние кои ќе испратат вработени на принуден одмор субвенционирање на 50% од надоместокот кои компаниите се должни да го исплаќаат на вработените кои се на принуден одмор (надоместокот е 70% од платата);
- ж. Субвенционирање на платата и придонесите на сите вработени од стопанството кои ја користат мерката да останат дома заради хронични болести, состојба на бременост и чување на дете/ца до 10 годишна возраст во износ од 50%;
- з. Признавање на состојбата на виша сила за сите компании во Македонија и доколку компанијата престане привремено целосно со работа (на пр. во угостителството), субвенционирање на придонесите во износ од 100% за сите вработени кои не се на работа и 70% од надоместокот на плата кој ќе се исплаќа согласно член 112 став 7 од Законот за работните односи во рок од 3 месеци;
- с. Можност за исплата на тринеделна плата и придонеси на сите компании кои мораат да ја прекинат дејноста или финансиски стимулации за исплата на плати;
- и. Замрзнување на сите долгови по основ на кредити, извршување на пресуди, и други парични побарувања во износ од 100% на сите граѓани во следните 6 месеци;
- ј. Ослободување од ДДВ за сите компании кои ќе покажат добивка во третиот и четвртиот квартал од годината;
- к. Намалување на каматните стапки кај сите комерцијални банки;
- л. Директна парична помош на компаниите во следните три месеци со неповратни државни финансиски средства за што државата ќе се задолжи најмалку 500 милиони евра во следните два месеца;
- љ. Ребаланс на буџетот со одлука на Владата (со оглед на прогласената вонредна состојба тоа е можно) и пренамена на буџетски средства во приоритетни цели за справување со здравствените, економските и финансиските проблеми во следните 3 месеци;
- м. Одлагање на сите даночни обврски за компаниите кои во периодот март до јуни ќе покажат загуба;
- н. Откуп на државни обврсници и други финансиски мерки;
- њ. Свртување кон домашната економија и потрошувачка.

Како што може да се види од мерките кои што ги предлагавме уште на почетокот на Корона кризата од средината на март, истите имаа за цел да помогнат на компаниите и стопанството, но и на самите вработени кои се директно засегнати од идни непланирани отпуштања и губење на работните места. Основната идеја на која требаше да се гради превентивната политика против економско – финасиските и социјалните проблеми предизвикани од инфекцијата е да се помогне на компаниите во две цели: бизнисот да опстои, односно трговските друштва да опстанат, особено микро, малите и самовработените, а од друга страна, втора цел е преку помош на компаниите директно да се влијае на сочуввање на работните места. Наместо тоа, се чини Владата презеде обратни чекори на делување, а тоа е дека сетот на мерки, т.н. три серии на мерки кои се преземаат за справување со економско-финасиските последици и социјалните проблеми, акцентот го имаат во делот на помош на граѓаните кои останаа без работа, наместо да се превенира состојбата на отпуштања и губење на работните места. Третиот сет на мерки тоа особено го потврдува.

За волја на вистината, како што може да се забележи дел од предлозите кои ги дадовме делумно, а некои целосно се прифатени од Владата, но сепак мора да забележиме дека во одредена смисла се задоцнети. Особено првите два сета на мерки, кои немаат вистински финансиски и економски импут во стопанството и на пазарот на трудот. Третиот сет на мерки кои излегоа на 18.мај најнапред се социјални мерки кои даваат финансиска помош на различни категории граѓани, од кои се чини приоритетни за помош се младите лица. Ова е во одредена смисла нејасно, зошто токму младите се фокус на третиот сет на мерки на Владата, каде директно се дава финансиска помош. Покрај нив, финансиска помош е предвидена и за оние активни баратели на работа кои имаат приходи под 15000 денари, а со цел поттикнување на потрошувачката на македонски производи, што е донекаде и на линија на нашите предлози (точка њ).

Овој трет сет на мерки е најобемен и во основа е социјална помош, кој сметеме дека е инспириран од критиките кои беа упатени на сметка на Владата во насока дека само околу 1% од БДП е насочен за помош на стопанството и граѓаните за излез и помош од економската криза предизвикана од Ковид 19. Сега овој процент до некаде ќе се зголеми, но поставуваме прашање, дали овој начин на давање на неповратни средства на граѓаните значи задржување на работните места и дали исто така тоа значи дека економијата ќе добие директна финансиска помош?

Одговорот на двете прашање е не! Најнапред, во однос на правата дилема, недвосмислено е дека со давање на финансиска (социјална помош) на невработени всушност не значи дека овие лица ќе се вработат, туку напротив, се поттикнува свеста и вољата за да се функционира во личната (индивидуална) атмосфера на апатичност и оттапување на претприемачкиот дух, особено кај младите. Од друга страна оваа помош никако не значи дека оние работодавачи кои што сакаат да отпуштаат вработени (на пример т.н. отказ заради технолошки вишок), ќе се предомислат, туку напротив, ќе имаат уште еден аргумент пред

работниците и синдикатите, дека отпуштените вработени ќе можат да користат дополнителни социјални финасики мерки кои ќе им помогнат да функционираат, што во крјана линија е точно. Но, подвлекуваме, дека овој тип на мерки не помага на компаниите, туку на оние кои останале без работа, или воопшто не биле вработени, а кои и досега користеа одредени права по основ на невработеност предвидени со закон или со претходните мерки.

Во однос на второто прашање, може да кажеме дека на прв поглед можеби изгледа дека економијата ќе добие одредена финасиска помош со поттикнување на потрошувачката, но ако анализираме како се структурирани мерките, односно за кои сектори се однесуваат, неминовно е да заклучиме дека финасиските средства ќе се користат за македонски производи и тоа во рамките на потрошувачката на храна и пијалоци, како и во туризмот. Сепак, неспорно е дека потрошувачката на мало и досега не е погодена од економските и финасиските последици на инфекцијата, туку напротив, бележи раст. Таму нема отпуштања, туку имаше само прераспореување на работното време и задржување на обоемот на работа и работни места. Што се однесува до туризмот и ваучерите кои се предвидуваат како финансиска помош за граѓаните кои се во социјален ризик за да користат одмори, може да кажеме дека самата мерка е контраверзна и контрадикторна. Најнапред се вели дека може да ја користат вработени кои имаат под 15000 денари плата, а тоа се само оние кои се со минимална плата и која изнесува околу 14900 денари. Голем дел од овие луѓе заради претходните уредби за користење на годишните одмори од 2019 и 2020 веќе ги искористија годишните одмори и немаат право на годишен одмор повеќе оваа година, а од друга страна, луѓето кој живеат на минимална плата, не би сметале дека се токму тие граѓани кои можат да си дозволат дури и со финасиска помош да летуваат. Дотолку повеќе што досегашната практична примена на мерките беше во насока дека се зема приходот на целото семејство, а не на индивидуата, па на тој начин, ако вака се толкуваат одредбите од Уредбите и понатаму, многу мал број на вработени воопшто и ќе имаат право да аплицираат.

Во контекст на целокупноот справување со економските, финасиските и социјалните проблеми заради Корона кризата, неминовно се поставува прашањето од каде ќе се обезбедат финасиски средства за помош, особено ако парите во најголем дел се даваат како социјални трансфери, а многу помал износ се издвојува за директна финасиска помош на компаниите? Ова, особено ако се знае дека Владата веќе доцни со обезбедување на финансиски средства од надворешни извори.

2. Предлози

Би сакале да напоменеме дека во однос на кои идни чекрои треба да се преземат за да не дојде до значително пореметување на пазарот на трудот и затварање на компании во Македонија, сметаме дека предложените 18 мерки, а посочени погоре, се добра основа да се гради идниот економски стратешки пристап за излез од состојбите и кризата која предстои. Би додале дека мерките

кои се носат за справување со економската криза не ги исклучуваат акциите кои треба да се редовен пристап за помош на компаниите да имаат пробив на странските пазари, за развој на нови технологии и дигитализација на услугите, но за последното со објективно внимание и претпазливост заради можеен негативен ефект на губење на работни места.

Исто така во делот на финасискиот сектор се чини дека мерките не се доволни и дека незадоволството во пошироката бизнис заедница и кај граѓаните е манифестација заради немањето на доволна флексибилност на финасискиот сектор да се откаже од дел од своите профити (камати), а во интерес и за помош на стопанството и граѓаните. Репорграмирањето и одлагањето на долговите без корекција на каматните стапки делува негативно на пазарот на труд на подолг рок. Потребна е помош во извозот, особено во овие околности и стимулирање на воведувањето на новите технологија, што во одреден дел и може да се препознае кај последниот трет сет на мерки.

3. Заклучоци

Економската криза предизвикана од Коран вирусот Ковид 19 доколку нема втор бран на есен, а за што сите се надеваме, има краткотраен но длабок и силен негативен ефект врз економијата. Тоа се одразува на работните места, а дали ќе се одрази на социјалните трансфери и политики допрва ќе се анализира. Засега може да кажеме дека одредени импликации се чувствуваат и во социјалната сфера. Од друга страна економската преобразба која ќе следи во иднина, а која ќе треба да помогне за економско и финансиско опоравување на компаниите и генерално на економските системи во државите, ќе се темели на одредени трудови практики за кои сме сведоци и се случуваат во овој период од неколку месеци. Тоа ќе значи поместување на работните односи се повеќе кон флексибилните форми на работа, понатаму забрзана дигитализација на работните места, а со тоа и во одреден процент губење на работни места. Дигитализацијата на работниот процес неминувано ќе бара воведување на нови дигитални технологии кои ќе го отвараат прашањето за нивната безбедност, како во однос на здравјето на луѓето, така и во однос на личната безбедност и приватноста.

Идните политики и мерки треба да одат во насока на подготвено пречекување на нови драматични поместувања на пазарот на трудот, економски осцилации и нови правни решенија. Во македонски рамки, нашата економија која е релативно мала и кривка, треба да се подготви за зголемена невработеност во периодот кој следи, нови методи на работа и нови форми на менаџирање со човечкиот потенцијал. За воља на вистината, како мала економија имаме и предност, а тоа е дека големите тектонски економски земјотреси досега, а и од сега, делумно не заобиколуваат, но проблемот е што ние упорно во измнативе 30 години немаме храброст и доблест да изградиме економски и трудови односи кои се по мера на човекот и за наше општо добро. Тоа за жал го покажува и оваа економска криза, која ја раководиме збунето, суетно, со задоцнување на

преземање на мерки и веројатно со одреден број на скриени агенди, а за кои доколку сум во право, допрва ќе испливуваат на површина.

ШПАНСКИОТ ГРИП ОД 1918 ГОДИНА – ЗАБОРАВЕНИ ЛЕКЦИИ ОД МИНАТОТО

Апстракт

Првата светска војна траеше од 1914 до 1918 година. Крајот на војната беше означен со преку 10 милиони човечки жртви и преку 20 милиони повредени. Во оваа бројка, влегуваат и истата ја дуплираат жртвите на страшната пандемија позната како шпански грип, со кој во текот на 36-те месеци од своето ширење, се заразиле преку половина милијарда, а од истата починале повеќе од 50 милиони луѓе на планетава. Погледнато од денешна диоптрија, соочени со непознатите и мошне противречни аргументи за актуелната светска пандемија позната како Ковид 19, целта на ова истражување е да се изведат неколку паралели кои имаат за цел да укажат на сличностите на двете пандемии и секако на нивните разлики во текот на едно столетие.

Клучни зборови: Прва светска војна (1914-1918), пандемијата на шпански грип (1918-1920), пандемијата Ковид 19 (2019 -)

Вовед

Кога ќе се направи една ретроспектива на изминативе стотина години, може со сигурност да се рече дека е примамлив впечатокот дека: „песимистите го држат најдобриот аргумент“! - Но, исто така треба и да се признае дека правењето на ретроспектива не е секогаш поволна задача за историчарите. Во оваа смисла, навистина е тешко да се прикаже како е возможно и по повеќе од еден век, на сосема ист начин оптимистите да бидат толку сигурни во себе си и на тој начин да го повлечат светот во неизвесност и агонија, која метафорички речено, до вчера изгледаше сосема невозможна?! - Сепак, без оглед на тоа, ние требаме и мораме да го сториме истото. Она што не поврзува од оваа временска дистанца е пред се фактот дека и на почетокот на дваесетиот век, како и денес, оптимистите и песимистите се принудени да работат со податоци и сознанија кои може да бидат разбрани на повеќе начини.

Во таа смисла, евидентно е дека една од карактеристиките на дваесетиот век е статистиката која покажува дека уште на самиот почеток, имавме константно зголемување на популацијата во Европа. Поконкретно, во 1900 година, Европа броеше 400 милиони жители, од кои една четвртина во Русија, САД броеше околу седумдесет и шест милиони, додека Британскиот Комонвелт помеѓу нив, околу педесет милиони.⁸⁴

⁸⁴ Povijest svijeta od početka do danas, 2. Izdanje, Naprijed, Zagreb, 1990. Стр. 549. (цит.) „... Во средината на XVIII век наместо дотогашниот постепен и во многу процеси непрекинат пораст на европското население, настапил високиот демографски раст, кој во XIX и XX век продолжил и се пренел на светското население: тој им претходел на останатите општествени и економски преобразувања, па со оглед на тоа и ги заветувал. Европското население од околу 140 милиони во 1750. пораснало на полни 187 милиони околу 1800., а во половината на XIX век Европа веќе имала 266 милиони население. До поголем пораст во ова столетие дошло единствено на двата американски континенти, додека во Африка бројот на населението очигледно стагнирал, а во Азија наталитетот бил значително низок... Свој удел во тоа имало и смалувањето на бројот на

Анализите покажуваат дека овие бројки на пораст на наталитетот се должеа на низа фактори, кои деценија по деценија од конституирањето на супер идејата во нов, дотогаш непознат државен субјект САД, па по падот на апсолутизмот во Европа со избивањето на Француската буржоаска револуција, преку индустриската револуција и декада по декада, со рушењето на апсолутизмот и создавањето на новите национални ентитети и на Запад и на Југоисток во Европа, како и кулминацијата на агресивниот империјализам, новиот век осамна многу поентузијастички, отколку што било кој, еден век пред тоа, можеше да замисли дека е возможно да се случи. Јасно е дека истово се должеше на развојот на свеста за значењето на општеството, што придонесе да се забрза процесот на конституирањето, како и одржувањето на стабилноста на политичките системи. Од тие причини, избивањето на Првата светска војна, недвосмислено произлезе од агресивниот национализам, кој како што веќе констатиравме беше пропратен од растежот на новите општествени сили кои во борбата за воспоставување на новиот поредок ја создадоа сеопштата криза на структурите на дотогаш познатите политички системи, кои се преобразуваа во национални држави.⁸⁵

Без намера да навлегуваме во детали за војната, јасно е дека главната последица од Првата светска војна беше подигањето на националистичкиот ентузијазам, кој го зацементира приматот за значењето на националната држава со што истиот се искачи на пиједесталот на постигнатиот развој на европската современа историја. Втората, секако, се состоеше во издигнувањето на свеста кај луѓето за значењето и важноста на демократските идеали и институции. Војната, која барем во текот на 1917 година, беше разбираана како „војна која треба да го преобрази светот за да се втемелат демократските вредности“, во 1919 година, изгледаше како да ја постигнала својата цел. Се сметаше дека е природно нациите кои само што се стекнаа со својата независност, дека ќе треба да се адаптираат и како форма на владеење да ги имплементираат демократските институции преку чиј што идеал ја постигнаа победата и станаа еманципирани.⁸⁶

Во таа смисла, влегувањето на САД во војната во април 1917 година, како и Вилсоновиот концепт од 14 точки, го потврдија правецот на целите кои требаше да ги усвојат сите, за сметка на болшевичкиот концепт, кој не случајно комплетно го отфрлија со тоа што го игнорираа неговото постоење.⁸⁷ Во овие околности, на самиот крај, стана јасно дека пеколот ни малку не е изоден и дека пострашна несреќа од смртоносните истрели на современите оружја и нивното уништување на милиони цивили е непознатата епидемија која веќе во јануари 1918 година прерасна во светска пандемија и истата ја познаваме под називот шпански грип.⁸⁸

епидемиите кои биле присутни во претходните векови. Во секој случај, овој развој набргу довел до пренаселеност на големите ареали на Европа, а сето тоа заедно со ублажувањето или со укинувањето на правните ограничувања, ја зголемило мобилноста на селското население, кое тогаш сеуште го сочинувало 75% од целокупното население...“.

⁸⁵ Робертс, Ц.М. Европа 1880 – 1945, CLIO, 2002. Стр. 353.

⁸⁶ Roberts, J.M. The Penguin History of the World, Penguin Books, 1992. Стр. 854.

⁸⁷ Viault, B.S. Modern European History, McGraw-Hill, Inc, 1989. Стр. 395.

⁸⁸ <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/local/retropolis/coronavirus-deadliest-pandemics/> (пристапено на 10.05.2020, во 19:00).

Со оваа пандемија, во текот на 36-те месеци од своето ширење, се заразиле преку половина милијарда, а од истата починале над 50 милиони луѓе на планетава. Во споредба со жртвите од војната, чија што бројка изнесува преку 10 милиони човечки жртви и преку 20 милиони повредени, мошне е јасно колкава била штетата и кои биле последиците од нејзиното избивање.⁸⁹

Шпанскиот грип версус КОВИД 19

На почетокот на 1918 година, Европа се подготвувала за четвртата воена зима, која започнала отворено да ги покажува сите знаци на цивилизацијата која замирала. Било сосема јасно дека воениот замор ги зафатил сите. Без јасна идеја како ќе се оконча воениот конфликт, европските сили дејствувале во насока на враќање на *status quo ante*. Американската поддршка последните неколку месеци од 1917 година, ветувала замена за руското ненадејно повлекување со Мирот од Брест-Литовск. Со еден збор, сите се надевале на конечен исход кој бил сосема поразличен од ентузијазмот со кој Европа влезе во воениот конфликт само четири години порано.⁹⁰ Во тој момент, во јануари 1918 година, кога се чинело дека цивилизацијата ги преживеала сите девет круга на Дантеовиот „Пекол“, ненадејно избувнала разорната и до тогаш непозната пандемија.

Пандемијата во екот на нејзиното избивање добила поголемо внимание во шпанскиот печат, па веројатно од таа причина, го доби називот шпански грип. Познато е дека Шпанија остана неутрална за време на војната и немаше воведено воена цензура. Интересен е и податокот дека пандемијата во Шпанија, во тоа време, била наречена „француски грип“. Шпанија уште на самиот почеток на избивање на пандемијата се соочила со енормна бројка на заразени, која во мај 1918 година изнесувала околу 8 милиони заразени луѓе. Исто така, пандемијата од страна на здравствените работници била нарекувана „само грип“ или како и вообичаено „грип“, со намера да се спречи паниката кај населението.

Шпанскиот грип исчезнал по 18 месеци, а вистинската причина за неговото избивање не била утврдена во времето кога беснеела опасната зараза. Денес знаеме дека тоа бил вирусот во медицината класифициран како Н1. (Само за извлекување на една паралела, значајно е да се потсетиме дека избивањето на птичјиот грип во Хонг Конг во 1997 година и низ другите делови на Азија, припаѓаат на групата на Н5 вируси).

Како што забележавме погоре, вирусот на шпански грип во времето на своето ширење не бил познат за медицинската наука, а повеќето напори биле потрошени во неуспешна потрага да се пронајде лек за непознатата причина за болеста. Се шпекулирало дека стресот предизвикан од борбените дејствија во Првата светска војна, евентуално во комбинација со ефектите од хемиското војување, влијаеле на слабеењето на имунолошкиот систем на војниците и со тоа се зголемила нивната ранливост од болеста и на тој начин истите го забрзале нејзиното ширење. Дури и претседателот Вудроу Вилсон се заразил од шпанскиот грип во почетокот на 1919

⁸⁹ Savremeni svet, Ilustrovana istorija sveta, četvrti tom, Mladinska knjiga, Ljubljana, 1983. Стр. 234.

⁹⁰ Mejer, Dž. Dž. Svet se ruši, povest o Velikom ratu, 1914-1918, IK Filip Višnjić, Beograd, 2015. Стр. 601.

година додека преговарал за клучниот договор со поразена Германија во Версај, со кој се стави крај на светската војна.⁹¹

Сведоштвата на бројни лекари, кои работеле за време на големата пандемија, говорат за необичното внатрешно чувство кое го стекнале тие месеци, а кое истите го опишале како *déjà vu*.

Во однос на клиничките, бактериолошките и статистиките на морталитетот, постојат две различни видувања од страна на епидемиолозите. Првите сметале дека станува збор за грип кој ги зафаќа белите дробови или гноен бронхитис кој истите го опишале две години порано, додека другата група, сумирајќи ги фаталните случаи на грипот со пулмонална инволвираност, кои не биле невообичаени во Северна Франција во текот на 1916 и 1917 година, сметале дека главните одлики, клинички и патолошки, кои ги карактеризирале овие случаи, станале видливи одлики на пандемијата од 1918 година. Од тие причини, несомнено, од денешен аспект е сосема возможно, првите заболени случаи да ја зголемат временската дистанца и истите укажуваат на поопсежна социјално-здравствена општествена анализа која не започнува како што е вообичаено утврдено од 1918 година.⁹²

Важна паралела помеѓу двете пандемии, која ја карактеризира главната разлика помеѓу нив е таа која укажува на старосната група која е главен таргет на фаталната зараза. За разлика од Ковид-19, кој ја таргетира постарата популација над 65 годишна возраст, шпанскиот грип ги напаѓал најчесто зрелите луѓе кои биле со добра здравствена состојба. Податоците ни говорат дека над 90% од смртните случаи биле луѓе на возраст под 65 години, од кои половината од нив биле на возраст помеѓу 20 и 40 години.⁹³ Симптомите на шпанскиот грип биле толку необични, што лекарите подолго време немале претстава со какво вирусно заболување се соочени. Од таа причина, заразата била често пати погрешно дијагностицирана како колера, тифус или маларија.⁹⁴ Исто така значајно е да се спомене дека според историчарот Џон М. Бери, најранливите од сите: (цит.) „оние најверојатно, од најверојатните“, да умрат од шпанскиот грип биле бремените жени. Тој заклучил дека во тринаесет студии за хоспитализирани жени во пандемијата, стапката на смртност кај оваа категорија на луѓе се движела од 23% до 71%.⁹⁵

Она што е идентично за истите е тоа дека за време на оваа пандемија на многу места биле превземани слични мерки како и денес за превенција од ширењето на шпанскиот грип. Со таа цел, биле затварани цели градови, на луѓето им било забранувано да ги напуштаат домовите, а за справување со грипот биле поставувани полски болници. Откако медицинските лица дошле до сознанието дека грипот се пренесува од човек на човек по воздушен пат, речиси исто како и Ковид-19, евидентирано е дека превенцијата од користење на заштитните маски станала задолжителна за целото население во многу држави низ светот.

⁹¹<https://web.archive.org/web/20100127100727/http://www.channel4.com/news/articles/world/spanish%20flu%20facts/111285> (пристапено на 2.05.2020, во 13:00).

⁹² <http://www.centenary.oucs.ox.ac.uk/body-and-mind/the-influenza-pandemic-of-1918/> (пристапено на 2.05.2020, во 19:00).

⁹³ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3734171/> (пристапено на 8.05.2020, во 11:20).

⁹⁴ https://www.history.com/news/spanish-flu-second-wave-resurgence?mod=article_inline (пристапено на 8.05.2020, во 14:00).

⁹⁵ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4245917/> (пристапено на 11.05.2020, во 12:30).

Исто така, не е на одмет да се каже и тоа дека шпанскиот грип се ширел во два брана, а вториот се покажал многу по смртоносен од првиот бран.⁹⁶

Првиот ненадејно спласнал кон крајот на 1918 година, а дури откако бил надминат пикот на вториот бран, некаде на почетокот на 1920 година, луѓето почнале помалку да заболуваат. Во медицината постојат повеќе теории за оваа состојба. Едната од нив е дека бактеријата на грипот мутирала исклучително брзо во помалку смртоносна, што често се случува со повеќето сезонски вируси. Од досегашното искуство со актуелната пандемија, можеме да се согласиме дека повеќето вирусолози и епидемиолози го предвидуваат истото и со Ковид 19.⁹⁷

Во поглед на историјатот на пандемиите и нивна превенција, од минатиот век до денес, науката е согласна дека шпанскиот грип од 1918 година е првиот од двете пандемии предизвикани од вирусот на грип А (H1N1); втората е пандемијата на свинскиот грип од 2009 година. Во пресрет на превенцијата и справувањето со шпанскиот грип, на глобално ниво, како последица на фаталните размери од оваа заразна болест била развиена дотогаш невидена научна соработка, со цел да се превенираат идните пандемии. Од тие причини, во 1947 година, Привремениот комитет на Светската здравствена организација формираше Глобална програма за грип за следење на промените на вирусот. Понатаму, во 1952 година официјално била промовирана Глобалната мрежа за набљудување на грипот, со 26 лаборатории за соработка низ целиот свет. Денес, оваа мрежа е преименувана во Глобален систем за надзор и реакција на грип (GISRS), а оваа мрежа опфаќа 153 институции во 114 земји од светот. Споделувањето на сознанијата за вирусите и размената на податоците помеѓу различните нации е клучна алатка во глобалните напори за справување со сезонскиот грип и со пандемскиот грип.⁹⁸

Веќе констатиравме дека она што е суштински различно помеѓу овие две пандемии е смртноста кај возрасната категорија која е изложена на фаталниот удар. Додека шпанскиот грип ги покосил луѓето од помладата возрасна категорија, корона вирусот денес ги напаѓа повозрасните т.е. оние кои имаат и други хронични заболувања. Статистички гледано, податоците ни укажуваат на тоа дека возрасните во драстично помала мера заболувале од шпанскиот грип. Едно од образложенијата за тоа било дека тие, најверојатно, преживеале претходно некој сличен вирус, со што се стекнале со имунитет, за разлика од помладите. Ова е невообичаено, бидејќи грипот обично е најсмртоносен за имунолошки послабите лица, како што се новороденчињата до две годишна возраст, возрасните над 70 години и имунокомпромитираните. Денес, научниците претпоставуваат дека во 1918 година, постарите возрасни лица веројатно имале делумна заштита предизвикана од изложеност на пандемијата на грип од 1889-1890 година, во медицината позната како „руски грип“.⁹⁹

Од таа причина, голема е веројатноста дека претходник на пандемијата на шпански грип била токму пандемијата „руски грип“ и дека временското растојание помеѓу двата грипа е клучно за разбирање на возраста со која била одбележана специфичната смртност во фаталната 1918 година. Епидемиолозите расправаат и околу можноста со која се развива имунолошката меморија на

⁹⁶ <https://www.businessinsider.com/people-vintage-mask-ads-spanish-flu-1918-pandemic-2020-5> (пристапено на 10.05.2020, во 23:27).

⁹⁷ https://web.archive.org/web/20160919031937/http://www.flu.gov/pandemic/history/1918/the_pandemic_legacy_pandemic/index.html (пристапено на 02.05.2020, во 13:15).

⁹⁸ <https://www.who.int/influenza/pandemic-influenza-an-evolving-challenge/en/> (пристапено на 11.05.2020, во 19:45).

⁹⁹ Thomson, D. Europe Since Napoleon, Penguin Books, 1984. Стр. 911.

антигенетички различен под тип на грип во раниот живот, всушност, оној специфичен фактор кој може да го ослаби имунолошкиот систем, а со тоа и да го зголеми ризикот од смртност кога поединецот е заразен со нов вид на вирус во подоцнежниот живот. Како што беше објаснето погоре, таквиот механизам ќе ја разјасни атипичната форма на смртност за време на пандемијата од 1918 година. Изложеноста за време на критичен период на развој (во утерусот или во повој) исто така може трајно да влијае на подоцнежното здравје и на смртноста преку промените во репертоарот на Т-клетките, нарушеното созревање на белите дробови или кај промените во метаболизмот. Сепак, и покрај привлечните докази, овие објаснувања остануваат нецелосни. Сепак, научниците се согласни дека се потребни подетални анализи со кои би се калкулирала конкретната возраст на фаталните случаи, од оние со кои располагаат од историските записи за наталитетот и морталитетот за конкретните пандемични години т.е. 1889 - 90 и 1918 – 1920 година.¹⁰⁰

Евидентно е дека денес сме соочени со пандемија која се појави во непредвидлива форма и најверојатно ќе има непредвидливи последици за старосната шема на морбидитетот и морталитетот. Иако имунолошките студии се од примарно значење, историските податоци даваат некои важни информации за контекстот од кој потекнува вирулентниот грип. Од тие причини, за да се разбере невообичаената морбидност и морталитетот кој се појавува кај специфично определена група на возраст, како што се случи за време на пандемијата на вирусот на грип во 1918 година, важно е да се направи разлика помеѓу внатрешната подложност на инфицирање и подложноста на тешки исходи по инфекцијата.

Важно е да се истакне дека внатрешната чувствителност специфична за возраста на инфицираноста со вирусот на грип во 1918 година е тешко да се процени како резултат на неможноста да се деконструираат повеќе збунувачки фактори, вклучително и постојниот имунитет или состојбите кои произлегуваат од Првата светска војна. Како и да е, не постојат убедливи податоци за да се сугерираат поголеми варијации специфични за возраста во внатрешната подложност на инфекцијата со вирус на грип, освен кај детската и постарата популација. Затоа, малку е веројатно дека ваквите разлики би можеле да содржат изразени разлики во морбидитетот и морталитетот кај 28-годишници наспроти оние кои биле од 40-60 годишна возраст, за време на пандемијата од 1918 година.

Во однос на справување со кризата и последиците од пандемијата Ковид 19, со која се соочуваме денес, доколку се потпреме на мислењето на Светската здравствена организација (СЗО), прогнозите не се многу оптимистични. Според мислењето на шефот на Светската здравствена организација, Тедрос Аданом Гебрејесус: „најлошото сè уште е пред нас“ во епидемијата на коронавирусот, со што вклучи нов аларм за пандемијата токму во моментите кога многу земји почнуваат да ги олеснуваат рестриктивните мерки.¹⁰¹

Она што исто така не треба да се занемари е неговата констатација, според која: (цит.) „Има една многу опасна комбинација и тоа се случува во моментот, како грипот од 1918 година, од кој починаа 100 милиони луѓе“. - Оваа изјава на

¹⁰⁰ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3734171/> (пристапено на 10.05.2020, во 16:00).

¹⁰¹ <https://mia.mk/direktorot-na-szo-go-nareche-virusot-nepri-atel-na-choveshtvoto/> (пристапено на 24.04.2020, во 13:00).

Гебрејесус, дадена пред новинарите во Женева, сепак има и доза на оптимизам, бидејќи според анализите на СЗО, денешната технологија има капацитет побргу да се справи со оваа пандемија, за разлика од пред еден век. Она што загрижува е неговиот апел во кој тој недвосмислено ни порача на сите: (цит.) „Верувајте ни. Најлошото допрва е пред нас“. „Ајде да ја спречиме оваа трагедија. Ова е вирус што многу луѓе сè уште не го разбираат“.¹⁰²

Она што експертите од СЗО се сигурни е тоа дека: (цит.) „Знаеме дека Ковид 19 се шири бргу и дека е смртоносен, десет пати посмртоносен од пандемијата на свински грип од 2009 година. Знаеме и дека во некои земји, случаите двојно се зголемуваат на секои три до четири дена. Сепак, иако Ковид 19 бргу се шири, забавувањето е многу побавно. Со други зборови, патот надолу е многу побавен од патот нагоре. Тоа значи дека мерките за карантин мора да бидат укинувани полека и на контролиран начин“.¹⁰³

Заклучок

Евидентно е дека шпанската грозница или попозната како шпански грип го зафатила светот во време на тоталната исцрпеност од разорната војна, при тоа убивајќи три до пет проценти од светската популација, при што истата несомнено стана една од најсмртоносните природни катастрофи во поновата светска историја. И покрај значајните медицински достигнувања во текот на изминатите 100 години, вклучително и пронаоѓањето на антивирусни лекови, во светот сè уште се регистрираат помеѓу три до пет милиони случаи на сезонски грип на годишно ниво, кое резултира со милиони хоспитализации и околу 650.000 смртни случаи низ целиот свет.¹⁰⁴

Епидемите на пандемичен грип се предвидливо непредвидливи во годините од 1918 година па сè до ден денес - но без оглед на тој факт, глобалните кризи имаат потреба од глобален одговор. Еден милион луѓе низ целиот свет починаа како последица на вирусот кој избувна во 1957 година, (првото вирусно жариште беше лоцирано во Кина, но истото, исто како и денес, многу бргу се рашири на глобално ниво). Исто така, во 1968 година, една друга заразна болест однесе помеѓу 1 до 3 милиони животи. Во 2003 година, се појави вирусот А (H5N1) или т.н. птичји грип кој многу бргу беше констатирано дека може да премине од животни на луѓето, но тој не стигна до пандемијата, бидејќи заразата не се пренесуваше од човек на човек. Пандемијата „свински грип“ - вирус А (H1N1) од 2009 година, започна во Мексико и истата се прошири во над 214 земји и прекуокеански територии или заедници. Светот имаше среќа: се покажа дека истиот е многу поблаг од некои сезонски епидемии.

Од политичко-правен аспект, сосема е јасно дека пандемијата со која се соочуваме денес ќе остави сериозни последици по општествениот и економскиот развој на државите низ светот, но, помеѓу другите фактори, веројатно истата ќе има значително влијание и врз следните декади особено во сферата на

¹⁰² Исто.

¹⁰³ <http://www.mkdnews.com/2020/04/koronavirusot-e-desetpati-posmrtonosen-od-pandemijata-na-grip-vo-2009/>

¹⁰⁴ <https://www.roche.mk/mk/tx/roche-vo-virusologija/Influenza/Istrazuvanje-na-gripot.html> (пристапено на 22.04.2020, во 11:19).

универзалните човекови права, како и во приоритетите на современите политички системи кои по ова, кога и да заврши, ќе мора да ги ревидираат и да ги рedefинираат досега утврдените општествено-политички параметри.

Тоа поаѓа од фактот дека по завршувањето на Студената војна, елитите сонуваа почнаа отворено да сонуваат и да го проектираат „Крајот на историјата...“ т.е. за еден постнационален свет без граници. Идеалистите сонуваа за промена на тезата со антитеза, или за можноста меѓународната политика да ја заменат со светска внатрешна политика. Две децении по приемот на НР Кина во Светската трговска организација и по воведувањето на еврото како парична валута, кои несомнено претставуваа два фундаментални потфати во реализацијата на тој проект, сите ние денес сме сведоци на пропаста на оваа утопија. Исто така, долго време безбедносните експерти ја игнорираа опасноста од пандемиите. Од таа причина, актуелната ситуација евидентно од темел ќе ги промени параметрите на разните геостратешки дебати. Во секој случај, ќе бидат земени во предвид сигурноста на личните податоци и трговијата. Јасно е дека првите поуки веќе можат да се извлечат. Знаеме дека на глобално ниво светот доживеа четири стратешки изненадувања за само една генерација: падот на Железната завеса во 1989 година, понатаму терористичките напади на САД од 11 септември 2001 година, светската финансиска криза од 2008 година и четртата, пандемијата на грип Ковид 19.

Рековме дека оваа пандемија евидентно ќе ги промени параметрите како на геостратешката, така и на безбедносната дебата. Од тие причини, можеме слободно да ги констатираме првите поуки од истата. Тоа се:

- Инфекциите како безбедносен проблем;
- Воскреснувањето на националната држава;
- Резилиенција на општествата;
- Ранливост од глобализацијата;
- Стратешките добра и индустриите.

Очигледно е дека по искуството со корона вирусот, Европа ќе се бори за повраќање на поголемиот степен на својата стратешка автономија. А тоа во случајот со планетарни епидемии се однесува на добрата кои политичарите и војските до сега ги немаа на своите листи.¹⁰⁵

Оваа констатација потекнува од очигледниот факт дека илузијата на етаблираните елити, која веќе рековме дека се потпираше на идејата за создавање на постнационален свет без граници, се распрсна како меур од сапуница. Имено, обидот демократската национална држава, која се очекуваше да биде парче по парче разградена, а нејзините компетенции да бидат пренесени на транснационалните организации како што се: Европската унија, Обединетите нации и невладините организации, денес се чини како недораснат проект кој далеку од било кој друг од минатото, може да се третира сериозно. Она што цивилизацијата го доби како резултат од овој проект е несомнено неконтролираното струење на капиталот, неконтролираните бранови на миграција и незапирливото ширење на епидемијата.

¹⁰⁵<https://www.welt.de/debatte/kommentare/article207301589/Die-Pandemie-zeigt-wie-verletzlich-uns-die-Globalisierung-macht.html> (пристапено на 12.05.2020, во 19:20).

Од тие причини, сметам дека науката допрва ќе се занимава со исходот од трите кризи во текот на само една деценија т.е. еврокризата, бегалската криза и пандемијата. Последиците истите ги гледаме преку крахирањето на националните економии, распукнувањето на системот на социјалното осигурување, потресот на севкупниот јавен поредок, како и најстрашно, загрозувањето на животите и на здравјето на милиони луѓе. Од политичко – правен аспект, евидентно е дека од оваа светска пандемска криза единствениот бастион на превенција и заштита остана неприкосновено националната држава. Во ситуација кога системот на колективна заштита и помош од страна на Европската унија комплетно потфрли, справувањето со здравствените, социјалните и економските проблеми, останаа на плеќите на секоја национална држава посебно. Ова произлегува отаму што неограничената глобализација, последниве дваесетина години, евидентно е дека доведе до комплетната спротивност од она што првично беше презентирано.

Еден од главните показатели за оваа криза е секако и неуспехот на етаблираните елити во екот на рапидното ширење на пандемијата, на крајот од 2019 и на почетокот на 2020 година, навремено да го запрат меѓународниот сообраќај. За сметка на тоа, спротивно на централната парола за „слобода на движењето“, на самиот пик на овој и се надевам единствен бран на пандемијата, се воведоа мерките на вонредна состојба, која беше пропатена насекаде низ Европа, со различни варијанти на воведување на полициски час, што е секако комплетно спротивно со универзалните документи за правата на човекот, како и граѓанските права, загарантирани со Уставите на сите држави низ светот.

Можеме слободно да дискутираме и за тоа дека утопијата на безграничната глобализација, исто така крахираше, исто како и една друга историски позната утопија – комунизмот. И сето ова не е воопшто дефетистички став, бидејќи не станува збор за тоа дали треба да се поттикнува меѓународната трговија или дали е неопходно умрежувањето на светско ниво на земјоделието, сточарството и т.н. Но, фактите сериозно ни говорат за тоа дека по оваа светска пандемија светот ќе мора да застане на нови и во секој случај на многу по реалистични нозе. Од тие причини, како цврста основа за оваа нова реалност, евидентно е дека истата треба да биде обновена токму на темелите на националната држава.¹⁰⁶

Она што е сигурно е тоа дека пандемијата Ковид 19 не потсети дека заштитата на националните граници, може да не заштити не само од потенцијалните регионални кризи и конфликти, туку и од ширење на непознатите заразни болести. Овој систем на превенција е комплетно флексибилен и истиот може да одговори на предизвиците. Од тие причини, оваа пандемија повторно ни ги разотвори подзаборавените историски лекции, кои ни говорат за тоа дека не е дојден ниту крајот на историјата, ниту дека цивилизацијата го достигнала степенот на развој кон кој се стреми човештвото со милениуми и од тие причини е сосема логично да се превземаат мерки кои ќе ги спречат катастрофалните последици од новите кризи, без притоа да бидат засегнати фундаменталните човекови права и вредностите кои ги гарантираат уставните начела на современите политички системи, кои ја чинат современата национална држава на пиедесталот на превенцијата при справувањето на

¹⁰⁶ <https://www.freiewelt.net/blog/das-scheitern-der-masslosen-globalisierung-eurokrise-migrationskrise-pandemie-10080712/> (пристапено на 12.05.2020, во 17:10).

пандемијата Ковид 19 на која сеуште не сме во можност да и го предвидиме конечниот исход.

Библиографија

- Povijest svijeta od početka do danas, 2. Izdanje, Naprijed, Zagreb, 1990.
- Робертс, Џ.М. Европа 1880 – 1945, CLIО, 2002.
- Roberts, J.M. The Penguin History of the World, Penguin Books, 1992.
- Viault, B.S. Modern European History, McGraw-Hill, Inc, 1989.
- Savremeni svet, Ilustrovana istorija sveta, četvrti tom, Mladinska knjiga, Ljubljana, 1983.
- Mejer, Dž. Dž. Svet se ruši, povest o Velikom ratu, 1914-1918, IK Filip Višnjić, Beograd, 2015.
- Thomson, D. Europe Since Napoleon, Penguin Books, 1984.
- <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/local/retropolis/coronavir-us-deadliest-pandemics/>
- <https://web.archive.org/web/20100127100727/http://www.channel4.com/news/articles/world/spanish%20flu%20facts/111285>
- <http://ww1centenary.oucs.ox.ac.uk/body-and-mind/the-influenza-pandemic-of-1918/>
- <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3734171/>
- https://www.history.com/news/spanish-flu-second-wave-resurgence?mod=article_inline
- <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4245917/>
- <https://www.businessinsider.com/people-vintage-mask-ads-spanish-flu-1918-pandemic-2020-5>
- https://web.archive.org/web/20160919031937/http://www.flu.gov/pandemic/history/1918/the_pandemic/legacy/pandemic/index.html
- <https://www.who.int/influenza/pandemic-influenza-an-evolving-challenge/en/>
- https://www.roche.mk/mk/tx/roche_vo_virusologija/Influenza/Istrazivanje_na_gripot.html
- <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3734171/>
- <https://www.freiewelt.net/blog/das-scheitern-der-masslosen-globalisierung-eurokrise-migrationskrise-pandemie-10080712/>
- <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article207301589/Die-Pandemie-zeigt-wie-verletzlich-uns-die-Globalisierung-macht.html>
- <https://mia.mk/direktorot-na-szo-go-nareche-virusot-nepri-atel-na-choveshtvoto/>
- <http://www.mkdnews.com/2020/04/koronavirusot-e-desetpati-posmrtonosen-od-pandemijata-na-grip-vo-2009/>

ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА КАКО ПРАВЕН ПРЕДИЗВИК – СКИЦА НА КРИТИЧКИ РАЗМИСЛУВАЊА

Апстракт

Констатацијата на контроверзниот германски теоритичар на државата и правото Карл Шмит дека „суверен е оној кој одлучува за состојба на исклучок“ во неговата „Политичка теологија“ од 1922 година е, веројатно, најпрецизното (и најмалициозното) посочување кон најголемиот предизвик за едно демократско правно и политичко устројство: имено, состојбите на исклучок (вонредната и воената состојба) се карактеризираат со управување (влеење) по пат на *декрети*. Декретите се директна негација на системот на поделба на власта, како и на рамнотежата и меѓусебната контрола на различните гранки на јавната власт (пред сè, на законодавната и на извршната власт).

Нашата држава од 18.3.о.г. се наоѓа во вонредна состојба. Вонредната состојба беше „утврдена“, односно прогласена од страна на Претседателот на Републиката бидејќи претседателот на Собранието го информираше Претседателот на државата дека Собранието не е во можност да одржи седница и да одлучува по предлогот на Владата на РСМ, поради претходно донесената одлука за распуштање на Собранието. По истекот на триесетте дена за кои беше утврдено постоење на вонредна состојба, Претседателот, бидејќи немаше уставен основ за продолжување на вонредната состојба, одлучувајќи по нов предлог на Владата, донесе нова одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба за период од 30 дена.

Оваа скица на анализа има за цел критички да се осврне на неколку практични правни предизвици, меѓу многуте други, кои се јавија во текот на постоењето на вонредната состојба. Иако се работи за практични дилеми, тие, според мислењето на авторот, мора да бидат основа за широка доктринарна дискусија, а од таа дискусија треба да произлезат практични правни решенија. Во таа насока, се анализира правната уреденост на вонредната состојба, односот меѓу вонредната состојба и системот на управување со кризи (кризниот менаџмент) и ограничувањето на човековите права и слободи како последици на вонредната состојба.

Клучни зборови: Вонредна состојба, правен поредок, човекови права и слободи

1. Констатацијата на контроверзниот германски теоритичар на државата и правото Карл Шмит дека „суверен е оној кој одлучува за состојба на исклучок“¹⁰⁷ во неговата „Политичка теологија“ од 1922 година е, веројатно, најпрецизното (и најмалициозното) посочување кон најголемиот предизвик за едно демократско правно и политичко устројство: имено, состојбите на исклучок (вонредната и воената состојба) се карактеризираат со управување (влеење) по пат на *декрети*. Декретите се директна негација на системот на поделба на

¹⁰⁷ Schmitt, C., Politische Theologie, Berlin, 1933, стр. 11.

власта, како и на рамнотежата и меѓусебната контрола на различните гранки на јавната власт (пред се, на законодавната и на извршната власт).

Република Северна Македонија, за првпат во својата уставноправна историја, од 18.3.2020 година се најде во вонредна состојба. Имено, Претседателот на Републиката донесе Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба „на територијата на Република Северна Македонија за период од 30 дена заради заштита и справување со послед-иците од ширењето на Коронавирусот COVID-19.“¹⁰⁸ Вонредната состојба беше „утврдена“ односно прогласена од страна на Претседателот на Републиката бидејќи претседателот на Собранието го информираше Претседателот на државата дека Собранието не е во можност да одржи седница и да одлучува по предлогот на Владата на РСМ, поради претходно донесената одлука за распуштање на Собранието.

За утврдувањето на вонредната состојба постоеше недвосмислен институционален, но и политички консензус. Институционалниот консензус се базираше врз потребата да се менуваат некои од прописите, а особено законите (односно, пред се, да се интервенира во примената на некои од законските норми) заради спречување на ширењето на епидемијата односно поуспешно справување со последиците од епидемијата во услови на нефункционален парламент. Единствено вонредната состојба (и воената состојба) овозможува Владата да донесува уредби со законска сила.¹⁰⁹

Политичкиот консензус беше нужен бидејќи државата се најде, исто така, и во предизборен период односно течеа уставно предвидените 60 дена како рок за организација на изборите за пратеници во Собранието после Одлуката за распуштање на Собранието.¹¹⁰ Во состојба на изразена политичка поларизација, беше јасно дека каква било одлука поврзана со изборите пожелно е да биде донесена со консензус, а токму таква беше одлуката за одложување на изборите. После интензивни стручни дискусии преовлада ставот дека одложувањето на изборите треба да биде преку посебна уредба со законска сила, што и се случи веднаш после првата одлука за утврдување на постоење на вонредната состојба.¹¹¹

Вонредната состојба го наметна прашањето дали е возможно Собранието повторно да се состане како последица на утврдената вонредна состојба бидејќи нефункционалниот парламент фактички беше втора вонредна околност покрај епидемијата на вирусот. Во однос на ова прашање започна стручна и, за жал, вжештена политичка дебата. Имено, иако Уставот предвидува дека „Собранието е во постојано заседание“ (чл. 66 од УРСМ)¹¹², а таа одредба е детално уредена во чл. 15 од Изборниот законик која определува дека „мандатот на пратениците трае од денот на неговото верификување до денот на верификувањето на мандатот на новоизбраните пратеници, но не подолго од четири години“¹¹³, сепак, одлуката на Уставниот суд од 2016 година определува дека после одлуката

¹⁰⁸ Службен весник на РСМ бр. 68 од 18.3.2020 година, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/4049500a3fc544da898402bee6a65758.pdf>.

¹⁰⁹ Член 126 од Устав на Република Северна Македонија, <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>.

¹¹⁰ Службен весник на РСМ бр. 43 од 16.2.2020 година <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/14dfd5c2d1764a809ee97512c36e15f6.pdf>.

¹¹¹ Службен весник на РСМ бр. 72 од 21.3.2020 година <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/efd6cd84b37e40a19e3f75515b759d06.pdf>.

¹¹² Устав на Република Северна Македонија, <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>.

¹¹³ Изборен законик на РСМ, https://www.sobranie.mk/content/Избори/ИЗБОРЕН ЗАКОНИК - ПРЕЧИСТЕН ТЕКСТ_ МАЈ 2016.pdf.

за распуштање, Собранието не може да биде свикано и да одлучува бидејќи пратениците со одлуката за распуштање го губат мандатот. Имено, Уставниот суд во својата Одлука од 25.5.2016 година за поништување на одлуката за распуштање на Собранието од 18.1.2016 година¹¹⁴, во делот на образложението кон одлуката констатира дека „со Уставот не е утврдено мандатот на пратениците во Собранието да продолжи во случај на распуштање на Собранието, ниту е предвидено во таков случај тие да продолжат со должноста“. Но, Уставниот суд, исто така, констатира и дека „мандатот на пратениците не може да продолжи во случај на самораспуштање на Собранието, надвор од условите утврдени во членот 63 став 4 од Уставот“. Токму во чл. 63. ст. 4 од Уставот е предвидено дека „мандатот на пратениците во Собранието може да се продолжи само во случај на воена или вонредна состојба.“¹¹⁵ Меѓу мноштвото различни дискусии (дел од кои токму во вонредната состојба гледаа можност за повторно свикнување на распуштеното Собрание), претседателот на Собранието одлучи да не свика седница на Собранието, приклучувајќи се кон тврдењата дека за таква одлука не постои правна можност.

Во состојба на продолжено траење на здравствената криза, а со тоа и фактичката основа за постоење на вонредната состојба, после истекувањето на триесетте дена се постави прашањето како може да се „продолжи“ вонредната состојба во услови кога нејзиното продолжување беше барано од медицинската струка, но и таа беше единствен начин за, колку толку, нормално функционирање на правниот поредок и политичкиот систем во опишаните околности. Бидејќи немаше уставен основ за одлука за продолжување на вонредната состојба, Претседателот, одлучувајќи по нов предлог на Владата, донесе нова одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба за период од 30 дена.¹¹⁶ Оваа одлука беше оспорена од една политичка партија пред уставниот суд со тврдење дека „Претседателот има право да прогласи вонредна состојба со максимален рок од 30 дена за иста правна и фактичка ситуација“, но Уставниот суд ја отфрли иницијативата за оцена на уставноста со образложение дека Уставот го ограничува периодот на траење на вонредната состојба утврдена со една одлука на максимални 30 дена, но не го ограничува бројот на одлуки што можат да се донесат за утврдување на постоење на вонредна состојба. Следејќи ја наведената логика, во услови на постоење на причините за утврдување на вонредна состојба наведени во Уставот, Претседателот донесе уште три идентични одлуки, и тоа две во траење од 14 дена и една во траење од 8 дена.

2. И покрај бројните критики во експертската јавност за квалитетот на уставните норми, може да се констатира дека уставната рамка за вонредната состојба иако не е детална, сепак доволно ја регулира вонредната состојба. Така, во чл. 125 се регулирани условите за утврдување и начинот на утврдување на вонредната состојба, во чл 126 е регулирано правото на Владата да донесува уредби со законска сила во услови на утврдена вонредна состојба, во чл. 54 има уставен основ за ограничување на правата и слободите на граѓаните во време на вонредна состојба, а во веќе споменатиот чл 63 е регулирано продолжувањето на мандатот на пратениците во вонредна состојба. Продолжувањето на мандатот е предвидено и за Претседателот на Републиката, Владата, судиите на Уставниот

¹¹⁴Уставен суд на РСМ, Одлука У.бр.104/2016, <http://ustavensud.mk/?p=11513>.

¹¹⁵ Устав на Република Северна Македонија, <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>.

¹¹⁶ Службен весник на РСМ бр. 104 од 17.4.2020, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/9e1c06c7e2474dd9bc49f8dd46e0f793.pdf>.

суд и членовите на Судскиот совет, но во засебен член односно во чл. 128 од Уставот.

Но, доколку можеме да оцениме дека уставната рамка доволно ја регулира вонредната состојба, тоа, секако не е случај и со законското регулирање на вонредната состојба. Имено, во нашиот правен поредок не постои закон за вонредна (и воена) состојба. Потребата од постоење на посебен закон е особено видлива во поглед на уредбите со законска сила. Во Уставот тие се единствено споменати како надлежност на Владата во време на вонредна и воена состојба, а со јазично толкување на нивниот назив може да се заклучи дека во хирерахијата на правниот поредок тие имаат иста правна сила со редовните закони што ги носи Собранието. Тоа што останува нејасно е постапката за нивното донесување (донесувањето во рамките на Владата, но и прашањето на нивното прогласување со указ од страна на Претседателот како во случајот на законите), понатаму нивната содржина односно прашањето дали со уредбите со законска сила може да се уредуваат единствено прашања поврзани со причината за утврдување на вонредната состојба и справување со последиците од фактичката состојба заради која е утврдена вонредната состојба и, конечно, нивното правно дејство односно важење после завршувањето на вонредната состојба.

Дополнителен проблем е односот на вонредната состојба и кризната состојба. Согласно со Законот за управување со кризи¹¹⁷, кризната состојба има поголем опфат на состојби односно е пошироко дефинирана во споредба со вонредната состојба која е ограничена на природни непогоди и епидемии, но вонредната состојба е уставна категорија и со тоа е хиреархиски повисоко поставена во правниот поредок во однос на кризната состојба. Имајќи во предвид дека нашиот устав како состојби на исклучок ги препознава единствено воената и вонредната состојба, се поставува прашањето дали целиот Закон за управување со кризи односно системот на кризен менаџмент е неуставен.

Конечно, но не и најмалку важно, е прашањето за ограничувањето на правата и слободите на граѓаните во време на вонредната и воената состојба, но и во кризната состојба, како состојби на исклучок. Согласно Уставот, ограничувањето на слободите и правата не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста. Исто така, нашиот Устав предвидува дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот, а не и со закон. Но, согласно со нашето важечко законодавство, постои правна можност за ограничување на правата и слободите (на пример, слободата на движење, правото на собирање и други) и во време на кризна состојба, но за потребите на заштита на населението од заразни болести. Иако ваквите ограничувања се стручно оправдани и не се во спротивност со европските стандарди за заштита на човековите права, сепак, останува фактот дека тие отстапуваат од уставната рамка.

3. Во таа насока, потребно е во разумен рок да се имплементираат следниве препораки:

¹¹⁷ Службен весник на РМ бр. 29 од 4.5.2005 и натаму, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/2B55BCB15891E144B555BA0302455CB6.pdf>.

1. Потребно е да се донесе Закон за вонредна и воена состојба. Во законот треба детално да се доуредат прашањата односно постапката за утврдувањето на вонредната односно прогласувањето на воената состојба, а особено, треба да се регулира прашањето за правната природа на уредбите со законска сила (постапката за донесување, правните последици и нивното правно дејство односно важење).
2. Потребно е амандмански да се интервенира во УРСМ со внесување на категоријата кризна состојба, како состојба на исклучок (покрај вонредната и воената состојба). На тој начин ќе се „легализира“ целиот систем на управување со кризи, а особено Законот за управување со кризи, кој, сега, е уставно дубиозен.
3. Потребно е амандмански да се интервенира во УРСМ во делот на можноста за ограничување на човековите права, а особено слободата за собирање и слободата на движење, освен во случаи утврдени со Уставот (како што е сега) и во согласност со закон.

ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА НИЗ ПРИЗМАТА НА ПРЕПОРАКИТЕ НА ЕКСПЕРТСКАТА ГРУПА ПРЕДВОДЕНА ОД РАЈНХАРД ПРИБЕ

Апстракт

Глобалната Пандемија прогасена врз основа на раширената појава на SARS-CoV-2 вирусот отвори голем број предизвици поврзани со тековното функционирање на националните правни и политички системи. Македонија во моментот на прогласувањето на Пандемијата се наоѓаше во предизборен период со распуштено Собрание и техничка Влада која имаше обврска да ги организира изборите. Прогласувањето на вонреданта состојба од страна на Претседателот на државата активираше член од нашиот Устав кој од независноста не бил искористен, а широките овластувања на Владата, без до овој моментот искористен и воспоставен метод за проверка и кочници (checks and balances), отвара серозни стручни дилеми за содржинат и целисходноста на големиот број уредби со законска сила донесени после прогласувањето на вонредната состојба.

Земајќи го во предвид фактот дека голем број од уредбите донесени од Владата имаат сериозна финансиска импликација и влијание врз правниот живот, целта на овој труд ќе биде анализа на дел од нив гледани преку призмата на високите стандарди за управување (governance) воспоставени од Експертската група предводена од Рајнхард Прибе. Токму т.н. “Забелешки на Прибе” до денес служат како неформален метод за оценување на напредокот на Македонија кон европеизација на клучните реформи поврзани со владеењето на правото, реформата на административниот и политичкиот систем како и медиумското окружување. Во таа насока, краткорочната процена на уставноста и целисходноста на дел од уредбите донесени можат да бидат силен индикатор за дилемата за тоа до каде е Македонија со примената на принципот на добро владеење.

Клучни термини: Добро владеење, Европска унија, Реформи