

ДАЛИ Е МОЖНО ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО СО КОМЕРЦИЈАЛЕН СЛУЖБЕН ВЕСНИК?

ВОВЕД

Принципот на владеењето на правото е основен принцип на секоја демократска држава, кој е повеќеслоен, а еден од неговите составни елементи е правната сигурност, која подразбира дека граѓаните ќе бидат запознаени со правните правила на државата т.е. законите и другите подзаконски општи правни акти (општи правни прописи). Според листата на критериуми за владеење на правото (Rule of Law Checklist) на Венецијанската комисија¹, правната сигурност, како елемент на владеењето на правото, подразбира пристап до законодавството и за оцена на исполнетоста на овој критериум ги поставува следните две прашања: Дали сите законски акти се објавуваат пред да стапат во сила? Дали се лесно достапни, на пр. бесплатно преку интернет и/или во службен билтен?². Ова е во линија со општоприфатениот став дека законите претставуваат израз на општата волја на народот³ и како такви треба да бидат слободно достапни до сите граѓани. Но, каква е состојбата во Република Северна Македонија со овој елемент на принципот на владеење на правото?

СОСТОЈБА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Владеењето на правото е една од темелните вредности и на македонскиот уставен поредок, согласно во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот⁴.

Согласно член 52 став 2 и 3 од Уставот „законите и другите прописи се објавуваат во Службен весник на Република Македонија најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување. Законите влегуваат во сила најрано осмиот ден од денот на објавувањето, а по исклучок, што го утврдува Собранието, со денот на објавувањето.“

Службениот весник на Република Северна Македонија се издава во печатена и електронска форма. Веб страницата на Службениот весник⁵ содржи преглед на сите изданија по години, меѓутоа пристапот е бесплатен само за изданијата од изминатите

¹ Rule of Law Checklist, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2016 [https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule of Law Check List.pdf](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule%20of%20Law%20Check%20List.pdf)

² Ibid, стр. 25.

³ Декларација за слободите и правата од 1789 година https://avalon.law.yale.edu/18th_century/rightsof.asp

⁴ Устав на Република Северна Македонија <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>

⁵ Веб страница на Службен весник на Република Северна Македонија <https://www.slvesnik.com.mk/>

години, а за пристап до изданијата за тековната година потребна е претплата, согласно следните износи:

- За печатено издание годишната претплата изнесува 16.650 денари, а месечната рата изнесува 1.650 денари⁶.
- За електронско издание годишната претплата изнесува 7.000 денари по корисник⁷.

За подетално уредување на објавувањето на општите прописи на државата, Собранието има донесено Закон за објавување на законите и другите прописи и акти во Службен весник на Република Северна Македонија⁸ (Закон за објавување на општи правни прописи). Според член 2 од овој закон „објавувањето на законите и другите прописи, акти и издавањето на службеното гласило Службен весник на Република Северна Македонија е од јавен интерес“, а оваа дејност од јавен интерес според член 11 од истиот закон ги врши Јавното претпријатие Службен весник на Република Северна Македонија– Скопје (ЈП Службен весник).

Член 11 од Законот го проширува делокругот на ЈП Службен весник и пропишува дека „врши и издавачки работи (издавање на книги, збирки на прописи, списанија и други видови изданија), во печатена или електронска форма, издава/одржува база на прописи во Република Северна Македонија во електронска форма, организира и одржува едукативни семинари (советувања), како и други работи утврдени со Статутот на претпријатието, ако вршењето на тие работи не го попречува издавањето на службеното гласило „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Според член 14 став 1 од Законот, средствата за работа на ЈП се обезбедуваат од приходи од своето работење и тоа од:

- претплата, односно продажба на службеното гласило „Службен весник на Република Северна Македонија“ во печатена и електронска форма и на другите изданија кои ги издава Јавното претпријатие, во печатена и електронска форма,
- објавените акти, огласи, јавни повици, јавни конкурси, неважечки документи и други објави утврдени во членот 10 ставови 2 и 3 од овој закон,
- надоместоци за извршени услуги, приходи од базата на прописи во Република Северна Македонија во електронска форма и
- приходи од друга издавачка дејност во печатена или електронска форма, едукативни семинари и од други извори.

Член 14 став 1 алинеја 1 дава основ за наплаќање на пристап до изданијата на Службен весник, но не утврдува износ на претплата, ниту упатува со каков акт ќе се утврди овој износ. Во член 20 од Законот е пропишано дека „надлежностите, организацијата и работењето на органите на Јавното претпријатие, како и други прашања од значење за работењето на Јавното претпријатие поблиску се утврдуваат со Статутот“. Оттука, претпоставуваме дека износот за претплатата е уреден со Статутот на ЈП Службен весник. Меѓутоа, статутот на ЈП Службен весник не е објавен на нивната веб страница, што доволно зборува за нетранспарентноста на ова јавно претпријатие, иако основната цел на неговото постоење и функционирање е токму општите правни прописи, како што е нивниот

⁶ Формулар за претплата за печатено издание на Службен весник

https://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/Poracka_SlVesnik_Pечатena_Forma_2025.pdf

⁷ Формулар за претплата за електронско издание на Службен весник

https://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/Poracka_Elektronsko_izdanie_2025.pdf

⁸ Закон за објавување на законите и другите прописи и акти во службен весник на Република Северна Македонија, Службен весник на Република Македонија“ бр. 56/99 и 43/02 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 21/21

https://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/Zakon_za_SlVesnik_precisten.pdf

статут, да бидат јавни. Ниту пак формуларите за претплата⁹, кои се објавени на веб страницата на Службениот весник не содржат основ по кој е утврдена претплатата.

Имајќи ги предвид стандардите на Венецијанската комисија и уставните одредби, оваа состојба е целосно спротивна на принципот на владеење на правото и уставот. Граѓаните (физичките и правните лица) не треба да плаќаат ниту еден денар за да се запознаат со општите правните прописи на државата, а со тоа и за нивните права и обврски, бидејќи државата има обврска да ги запознае граѓаните со овие прописи!

КАКО СЕ ПОВРЕДУВА ПРИНЦИПОТ НА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО?

Законот за објавување на општите правни прописи е донесен со цел операционализација на член 52 од Уставот кој пропишува обврска за државните органи да ги објавуваат општите прописи. Иако овој член не содржи експлицитна забрана за наплаќање на пристап до Службениот весник, не може да се интерпретира дека тоа е дозволено. Ова бидејќи член 52 не може да се интерпретира изолирано од останатите уставни одредби, туку напротив, тој треба да се интерпретира во светло на сите уставни одредби и целта која треба да биде постигната, а особено член 8 кој ги пропишува темелните вредности на уставниот поредок. Поточно, член 8 став 1 алинеја 3 го утврдува владеењето на правото како една од темелните вредности на уставниот поредок. Владеењето на правото е широк принцип кој, меѓу другото, подразбира правна сигурност и предвидливост на граѓаните кои претпоставуваат слободен пристап до прописите на државата за граѓаните да бидат запознаени со нивната содржина, односно правата, обврските и забраните кои ги пропишуваат и соодветно да го прилагодат своето поведение. Оттука, целта на член 52 од Уставот е прописите да бидат јавно достапни за граѓаните да може да се запознаат со нивната содржина и следствено на тоа секој акт, закон или подзаконски, кој го ограничува пристапот до службениот весник е неуставна.

Дополнително, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (ЗСПИЈК) во член 3 ја дефинира информацијата од јавен карактер како „информација во која било форма што ја создал или со која располага имателот на информацијата согласно со неговите надлежности“, а како иматели на информации од јавен карактер ги определува органите на државната власт, органите на државната управа, општините и сите други субјекти кои вршат јавни овластувања. Согласно овие одредби, општите прописи (закони и подзаконски акти) кои наведените субјекти, вклучително Собранието и Владата, ги усвојуваат во работењето, имаат обврска да ги направат јавно и бесплатно достапни преку нивната веб страница.

Споредбената анализа покажа дека Уставот на Република Хрватска во член 90 содржи скоро идентични одредби како оние во член 52 од Уставот на РСМ во врска со објавувањето на општите правни прописи на државата. Но, пристапот до Народниот весник на Република Хрватска (еквивалент на Службениот весник во РСМ) е бесплатен и лесно електронски достапен¹⁰. Ист е случајот и со Uredni List на Република Словенија¹¹.

⁹ Формулар за претплата за печатено издание на Службен весник https://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/Poracka_SLVesnik_Pecatena_Forma_2025.pdf, Формулар за претплата за електронско издание на Службен весник https://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/Poracka_Elektronsko_izdanie_2025.pdf

¹⁰ Веб страница на Народниот весник на Република Хрватска <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx>

¹¹ Веб страница на Uredni List на Република Словенија <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs>

Службениот весник на Сојузна Република Германија¹² и Република Франција¹³ се бесплатни, а се наплаќаат само дополнителни услуги.

Не може да зборуваме за владеење на правото кога граѓаните имаат ограничен пристап до општите правни прописи на државата, а оваа апсурдна состојба е показател за ниската правната и политичката култура во државата. Не може да се занемари впечатокот дека ЈП Службен весник како да има прогласено сопственост врз законите, кои впрочем се донесени од претставничкиот орган на граѓаните- Собранието. Оттука, Собранието и Владата имаат обврска да ја отстранат оваа системска аномалија и да обезбедат слободен и бесплатен пристап до општите прописи на државата.

ПРЕПОРАКИ

Оваа апсурдна состојба може да се коригира на неколку начини:

- 1) **Измена на Законот за објавување на прописите.** Во Законот за објавување на општите правни прописи може да се пропише одредба која експлицитно ќе забрани да се наплаќа пристапот до Службен весник во однос на општите правни прописи. Оваа иницијатива може да биде покрената од страна на пратеници или Владата.

На 23.12.2025 година, на платформата ЕНЕР беше објавен Предлог закон за измена и дополнување на Законот за објавување на општите правни прописи. Предвидено е дополнување на законот кое пропишува дека задолжително се објавува електронско издание на Службениот весник, додека печатеното издание може да биде објавено по потреба. Кога веќе процесот за измена на Законот е отпочнат, многу посуштинска измена ќе биде доколку се пропише дека „пристапот до законите, другите општи прописи и јавните огласи не може да биде предмет на наплата и мора непречено да бидат јавно достапни“. Понатаму, ќе остане на ЈП Службен весник да ја операционализира ваквата одредба.

- 2) **Измена на подзаконските акти на ЈП Службен весник.** Доколку ЈП Службен весник пристапи кон измена на сопствените подзаконските акти со кои се утврдени износите за претплата, така што во истите ќе биде утврдено дека пристапот до општите правни акти на државата ќе бидат бесплатен, додека за останатите услуги пропишани со член 14 од Законот за објавување на општите правни прописи (објавување на комерцијални изданија, одржување на обуки, советувања и сл.) може да бидат предмет на претплата.
- 3) **Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер,** како самостоен и независен државен орган, може да реагира до Собранието, Владата и ЈП службен весник да обезбедат слободен и непречен пристап до законите како информации од јавен карактер.
- 4) **Укинување на одредба од Законот или подзаконски акт на ЈП Службен весник.** Доколку Уставниот суд поведе постапка и утврди неуставност на член 14 став 1 алинеја 1 од Законот за објавување на прописите истата одредба може да ја укине и во образложението на одлуката да истакне како собранието би

¹² Веб страница на Службениот весник на Сојузна Република Германија
<https://www.bundesanzeiger.de/pub/en/start?9>

¹³ Веб страница на Службениот весник на Република Франција <https://www.legifrance.gouv.fr/>

било пожелно да постапи со цел да се заштити уставноста. Уставниот суд може исто така да ја го укине подзаконскиот општ акт на ЈП Службен весник со кој се утврдува надомест за пристап до тековното издание на службениот весник. Во двата случаи Уставниот суд може да покрене постапка за оценување на уставноста и законитоста по сопствена иницијатива или по поднесена иницијатива.

ДИСКЛЕЈМЕР

Овој текст е изработен во рамки на проектот „Поттикнување на добро управување и реформа на јавната администрација- трета фаза“, кој е спроведен од Центарот за управување со промени (ЦУП) и е поддржан од страна на National Endowment for Democracy (NED). Содржината на овој текст е единствена одговорност на ЦУП и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на NED. Повеќе за проектот прочитајте на следниот линк:

<https://cup.org.mk/proekti>



Центарот за управување со промени (ЦУП) е невладина, независна и непрофитна тинк-тенк организација, основана во 2009 година, со седиште во Скопје и која работи во следните области: Добро управување, реформа на јавната администрација, европски интеграции и социо-економски развој. Повеќе за организацијата прочитајте на следниот линк:

<https://cup.org.mk/about-us>

Профилите на ЦУП на социјалните мрежи:

- Facebook: <https://www.facebook.com/centarzaupravuvanjesopromeni>
- LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/80944789/admin/dashboard/>
- Instagram: https://www.instagram.com/cup_skopje?igsh=MXVjajFlYnZqbNl4bQ==