ЦЕНТАР ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ПРОМЕНИ

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

ДАЛИ Е МОЖНО ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО СО КОМЕРЦИЈАЛЕН СЛУЖБЕН ВЕСНИК?

Анета Иванова-Стојаноска, Димитар Врглевски

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 комисија[1], 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 народот[3] 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 Уставот[4].

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“.

---

[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; Rule of Law Checklist, CDL-AD(2025)002, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2025, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)002-e

[2] Rule of Law Checklist 2016, стр. 25; Rule of Law Checklist 2025, стр. 17-18.

[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

Службениот весник на Република Северна Македонија се издава во печатена и електронска форма. Веб страницата на Службениот весник[5] содржи преглед на сите изданија по години, меѓутоа пристапот е бесплатен само за изданијата од изминатите 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 денари[6].
- За електронско издание годишната претплата изнесува 7.000 денари по корисник[7].

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 Македонија[8] (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.

---

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

[6] Формулар за претплата за печатено издание на Службен весник https://www.slvesnik.com.mk/content/pdf/Poracka_SLVesnik_Pecatena_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

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 постоењето и функционирање е токму општите правни прописи, како што е нивниот статут, да бидат јавни. Ниту пак формуларите за претплата[9], 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[10]. 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.

Не треба да заборавиме дека член 52 е пропишан во глава II „*Основни слободи и права на човекот и граѓанинот*“, наслов 3 „*Гаранции за основните слободи и права*“ од Уставот. Овој треба да се има предвид при толкување на одредбата, бидејќи доколку Уставот оваа одредба ја категоризира како гаранција за заштита на слободите и правата, тој мора да биде целосно и непречено достапен за граѓаните, со цел остварување на својата

[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] Оваа дилема отвора една поширок предизвик за нашиот систем. Поточно, во член 8 став 2 од Уставот е пропишано дека „*Во Република Македонија слободно е се што со Уставот и закон не е забрането*“. Во уставно-правната литература се посочува дека оваа уставна одредба треба да се толкува само кон граѓаните, а никако во насока на проширување на овластувањата на јавните институции во ситуација на правна празнина или изречна забрана за одредено дејствие. (С. Шкариќ, Г. Силјановска-Давкова, „*Уставно право- второ дополнето и изменето издание*“, Култура, Скопје, 2009; С. Шкариќ, „*Научно толкување: Устав на Република Македонија*“, Култура Скопје, 2014). Оттука, независно од широката дискреција на Собранието при правното уредување на различни области со закон, која ја црпи од општиот/рамковен карактер на уставните одредби, тоа сепак нема апсолутна слобода и особено е ограничен со слободите и правата на граѓаните. Во овој случај, отсуството на експлицитна уставна забрана за наплатување на пристап до Службениот весник не треба да се толкува дека тоа е дозволено, бидејќи пристапот до Службениот весник претставува право на граѓаните и гаранција за заштита на слободите и правата и како таков не смее да биде ограничен со претплата. Станува збор за позитивна обврска на државата, која произлегува од позитивно право на граѓаните.

функција како гаранција за слободите и правата. Оттука, оправдано се отвора прашањето за ефикасноста на оваа гаранција доколку истата е условена со претплата.

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 имтели 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 лист на Република Хрватска (еквивалент на Службениот весник во РСМ) е бесплатен и лесно електронски достапен[11]. Ист е случајот и со Uredni List на Република Словенија[12]. Службениот весник на Сојузна Република Германија[13] и Република Франција[14] се бесплатни, а се наплаќаат само дополнителни услуги. Секако има повеќе држави кои обезбедуваат бесплатен и слободен пристап до Службените весници, особено во услови на интензивна дигитализација. Во продолжение листа на неколку држави кои имаат овозможено бесплатен пристап до службените весници:

Држава	Линк до веб страницата на Службениот весник
Хрватска	https://www.nn.hr/
Словенија	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs
Германија	https://www.bundesanzeiger.de/pub/en/start?9
Франција	https://www.legifrance.gouv.fr/
Бугарија	https://dv.parliament.bg/DVWeb/broeveList.faces
Италија	https://www.gazzettaufficiale.it/
Австрија	https://www.ris.bka.gv.at/
Белгија	https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl
Естонија	https://www.riigiteataja.ee/en
Полска	https://dziennikustaw.gov.pl/DU
Шпанија	https://www.boe.es/diario_boe/
Обединето Кралство	https://www.thegazette.co.uk/

[11] Веб страница на Народниот весник на Република Хрватска https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx
[12] Веб страница на Uredni List на Република Словенија https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs
[13] Веб страница на Службениот весник на Сојузна Република Германија https://www.bundesanzeiger.de/pub/en/start?9
[14] Веб страница на Службениот весник на Република Франција https://www.legifrance.gouv.fr/

Шведска	https://svenskforfattningssamling.se/
Португалија	https://diariodarepublica.pt/dr/home

Не можеме 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. Оттука, Собранието и Владата имаат обврска да ја отстранат оваа системска аномалија и да обезбедат слободен и бесплатен пристап до законодавството 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 инцијатива 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 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=MXVjajFlYnZqbnJ4bQ==