



Kingdom of the Netherlands



Институт за човекови права



ДЛАБИНСКА АНАЛИЗА

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ИСКУСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ

НАСЛОВ

Уставен суд на Република Северна Македонија, искуства и перспективи

ИЗДАВАЧ

Институт за човекови права

ЗА ИЗДАВАЧОТ

Маргарита Цаца Николовска

АВТОРИ

Маргарита Цаца Николовска

Игор Спировски

Мартин Сопронов

УРЕДНИК

Весна Стефановска

ЛЕКТУРА

Татјана Стојановска

ЛИКОВНО ГРАФИЧКО ОБЛИКУВАЊЕ

Дамјан Канзуров

Август 2021, Скопје

Проектот „Уставниот суд – заштитник на владеењето на правото“ е поддржан од Кралството Холандија. Наведените мислења во овој документ се мислења на авторите и не ги одразуваат секогаш мислењата на донаторот.

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

342.565.2(497.7)(047)

НИКОЛОВСКА, Маргарита Цаца

Уставен суд на Република Северна Македонија : искуства и перспективи: длабинска анализа / [автори Маргарита Цаца Николовска, Игор Спировски, Мартин Сопронов]. - Скопје : Институт за човекови права, 2021

Начин на пристапување (URL): <https://www.ihr.org.mk>. - Текст во PDF формат, содржи 64 стр.

- Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 11.09.2021. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 63-64

ISBN 978-608-66566-8-3

1. Спировски, Игор [автор] 2. Сопронов, Мартин [автор] а) Уставен суд -- Македонија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 54922501

СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	4
ЦЕЛ НА АНАЛИЗАВА.....	6
МЕТОДОЛОГИЈА.....	6
1. СТАТУСОТ НА УСТАВНИОТ СУД НА РСМ ВО ПРАВНИОТ СИСТЕМ.....	8
1.1. Институционална положба на Уставниот суд.....	9
1.2. Нормативна основа за уредување на статусот, начинот на работа и постапката пред Уставниот суд.....	10
1.2.1. Историјат.....	10
1.2.2. Компаративен осврт.....	12
1.2.3. Карактерот на Деловникот.....	14
1.3. Статус на уставните судии.....	18
2. ФУНКЦИЈА НА УСТАВНИОТ СУД.....	23
2.1. Надлежности на Уставниот суд.....	24
2.1.1. Нормативна контрола на општите правни акти.....	24
2.1.2. Заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот.....	30
2.1.3. Решавање на судир на надлежности.....	39
2.1.4. Одлучување за одговорноста на Претседателот на Републиката и за други прашања утврдени со Устав.....	40
2.2. Постапката пред Уставниот суд.....	41
2.3. Одлучувањето на Уставниот суд.....	44
2.4. Правно дејство на одлуките.....	46
2.5. Извршување на одлуките на Уставниот суд.....	48
2.5.1. Конечност, извршност и задолжителност на одлуките.....	48
2.5.2. Извршување, следење и обезбедување на извршувањето.....	49
3. РАБОТАТА НА УСТАВНИОТ СУД.....	50
3.1 Ефикасност.....	51
3.2 Транспарентност и јавност.....	56
4. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	59
БИБЛИОГРАФИЈА.....	63

ВОВЕД

Уставните судови се посебни уставни органи кои како своја надлежност ја имаат контролата над уставноста, а некаде и на законитоста. Како резултат на оваа нивна значајна улога во политичките системи на државите тие претставуваат клучен елемент на конституционализам кој претставува противтежа (ограничување) на парламентарната супрематија и извршната власт во процесот на остварувањето на државната власт и за воспоставување систем на “уставна демократија” заснован на супрематија на Уставот. Во оваа смисла, една од основните функции на уставните судови е да го обезбедат важењето на темелниот принцип на поделбата на власта на законодавна, извршна и судска во едно демократско општество, односно да ги контролираат и да ги држат носителите на овие власти во границите на нивните уставни прерогативи, заради остварување и развој на демократското општество засновано на владеење на правото и човековите права.

Уставното судство во Македонија постои речиси шест децении. Првиот уставен суд, како посебна институција на уставниот поредок за контрола на уставноста на законите и уставноста и законитоста на другите општи акти, е воведен со Уставот на Социјалистичка Република Македонија од 1963 година. Започнал со работа на 15 февруари 1964 година. Неговата организациска поставеност, неговата надлежност и постапките за извршување на работите од неговата надлежност биле поблиску уредени со посебен закон. Тоа е законот за Уставниот суд на Македонија, кој е донесен кон крајот на 1963 година, а влегол во сила на 30 јануари 1964 година. Уставниот суд, во согласност со надлежноста, вршел дополнителна *a posteriori* или условно репресивна контрола на уставноста на законите, со носење одлуки кои имале правно дејство на констатација за неуставноста на законот, а во случај парламентот да не го усогласи законот во рок 6 месеци, Уставниот суд, со нова одлука, констатира дека законот престанува да важи. Уставниот суд имал право да донесува укинувачки и поништувачки одлуки за подзаконските акти кои биле во спротивност со Уставот и законите, а исто така имал право да одлучува и за заштита на правото на самоуправање и на другите основни човекови права утврдени со Уставот на Југославија.¹

Со Уставот на Социјалистичка Република Македонија од 1974 година и Законот за основите на постапката и дејството на одлуките на Уставниот суд од 1976 година, се направени мали измени во надлежноста на Судот и правното дејство на неговите одлуки, но неговата позиција, во однос на законодавната и извршната власт, останала неизменета. Уставниот суд беше дел од системот на единство на власта и имаше задача да ја обезбедува внатрешната хармонија на правниот поредок.

Уставниот суд е повторно дел од новиот правен поредок на Републиката и со Уставот од 1991 година, со променета положба заснована на демократија, човекови права и владеење на право.

Според член 108 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста, а преку неа и владеењето на правото како една од темелните вредности на уставниот поредок на Републиката. Положбата, составот, надлежноста и правното дејство на одлуките на Уставниот суд се уредени со Уставот на Република Северна Македонија (PCM), а начинот на работа и постапката пред Уставниот суд ја уредува Судот, со свој акт, односно Деловникот на Уставниот суд на РСМ. Уставниот суд, според својата положба, не претставува дел од системот на организацијата на државната власт, туку е посебен уставен орган (*sui generis*) со статус, состав, организација и надлежности

¹ Устав на Социјалистичка Република Македонија, член 233, Службен весник на СРМ бр. 15/1963 г.

конкретно утврдени со самиот Устав. Таквата независна положба на Уставниот суд се смета за претпоставка за непречено вршење уставносудска функција заштитена од политички влијанија.

Во функција на воспоставувањето и зацврстувањето на владеењето на правото е почитувањето на начелата на уставност и законитост.

Начелото на уставност подразбира постоење на основни – уставни норми врз основа на кои власта објективно се организира и функционира. Никој не може да има повеќе власт и права од тие што се пропишани со тие норми. Според тоа, уставноста е брана против апсолутизмот, автократијата, самоволието, насилството, а има за цел обезбедување на владеење на правото, како врвна вредност на уставниот поредок.

Гледано од правна гледна точка, уставноста е највисока форма на владеење на правото. Таа претпоставува внатрешна усогласеност на законите и подзаконските акти со уставот, како хиерархиски највисок општ правен акт. Токму затоа уставноста, како начело, се изразува со супремацијата на уставот во правниот поредок. Сите други правни акти мора да се усогласени со Уставот. Според начелото на уставност, уставот има првенство во примената. Тоа значи дека тој се наоѓа на врвот на хиерархиски уредениот правен предок. Според тоа, не само хиерархиски пониските правни акти на правниот предок, туку и дејствијата на државните органи и на другите органи, организации и институции на општеството, мора да бидат усогласени со Уставот.

Според *начелото на законитост*, сите општи правни акти кои ги донесуваат државните органи - уредби, правилници наредби, упатства, задолжителни инструкции планови и програми, потоа статутите на правните лица колективните договори и други мора да бидат усогласени со законот. Ова начело подразбира супрематија на законот над хиерархиски пониските општи правни акти. Современите тенденции на законитоста подразбираат квалитет на законот односно негова предвидливост, прецизност и јасност.

Покрај тоа, според ова начело, сите поединечни акти, дејствија и мерки на органите на државната власт, сите одлуки и други акти на судовите, сите акти на другите органи и институции на општеството мора да бидат засновани на закон и да се во согласност со закон.

Најпосле ова начело подразбира постоење на соодветна општествена одговорност и правна свест и култура на граѓаните. Тоа најефикасно се оживотворува во услови кога граѓаните се свесни за своите права и должности и кога постапуваат според нормите утврдени во законите и подзаконските акти.

Во правните системи на најголем број држави на современиот свет, особено на европските држави, првенствено доаѓа заштитата пред се на уставноста, која им е доверена на уставните судови. На браникот на заштита на уставноста и законитоста во Република Северна Македонија, според Уставот стои Уставниот суд на Републиката.

ЦЕЛ НА АНАЛИЗАВА

Основна цел на Длабинскава анализа на Уставниот суд е да одговори на правните дилеми што постојат во теоријата и практиката, а се поврзани, пред сè, со статусот и функцијата на Уставниот суд, со условите за поведување постапка, правното дејство на неговите одлуки, како и со нивното извршување и потребата од зголемена заштита на човековите права и слободи пред Судот. Во рамки на оваа основна цел, анализа ги предвидува специфичните институти со кои се идентификуваат предизвиците што стојат пред Уставниот суд, а како нејзин резултат, се предлагаат конкретни мерки за подобрување на состојбата и за целосно остварување на надлежностите на Судот.

Вака поставената цел на анализа е во функција на остварување на општата цел на проектот „Уставниот суд - заштитник на владеењето на правото“ - да се истакне важноста на Уставниот суд на Република Северна Македонија - како заштитник на владеењето на правото и неговите посебни цели - да се подигне свеста за работата на Уставниот суд, да се насочи интересот на јавноста за неговата работа и неговото влијание; да го отвори прашањето за реформи во Судот, со цел унапредување на неговата работа, да се подобри прибирањето на податоци низ константен мониторинг и анализа на работата на Уставниот суд и да се зголеми запознавањето на јавноста со достапните механизми за заштита на уставноста и законитоста на законите и правните акти, како и на уставно гарантираните човекови права и слободи пред Уставниот суд.

МЕТОДОЛОГИЈА

Основна методолошка цел на Длабинскава анализа на Уставниот суд е да се обликува јасен и прецизен текст, кој недвосмислено ќе одговори на правните дилеми што постојат во теоријата и практиката поврзани со положбата и надлежностите на Уставниот суд. Методологијата опфаќа две компоненти и тоа: аналитички и синтетичкиот дел. Со аналитичкиот дел на анализата се дадени елементите за согледување на состојбата, односно елементите за синтезата. Резултат на согледувањето на состојбите (синтезата) е актуелната состојба – положба на Уставниот суд, како дел од уставниот систем на РСМ.

Аналитичкиот дел од анализата опфаќа елаборација на работата на Судот, односно, нормативна анализа на положбата на Уставниот суд во уставниот поредок на РСМ.

Со нормативната анализа се опфатени нормите - одредбите од Уставот на РСМ со кои е регулирана положбата на Уставниот суд во Уставниот поредок на Републиката, уставниот статус на судиите во него, неговата надлежност и други прашања во врска со местото и улогата на Уставниот суд, како дел од уставниот систем на Републиката.

Потоа, анализирани се и одредбите на Деловникот на Уставниот суд, како *sui generis* акт за регулирање на начинот на работата и постапката на Уставниот суд.

Во Деловникот се содржани одредби – норми од општо значење за Уставниот суд; одредби за начинот на работата на Судот, постапката за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на прописите и другите општи акти, постапката за заштита на слободите и правата од член 110, алинеја 3 од Уставот;

постапката за одземање имунитет, за утврдување одговорност и за утврдување на настапувањето на условите за престанок на функцијата на претседателот на Републиката; постапката за решавање судир на надлежност, како и други одредби од значење за извршување на работите од надлежност на Судот.

Со анализа на работата на Судот настојваме да оцениме колку е тој ефикасен во заштитата на уставноста и законитоста, во функција на заштитата на владеењето на правото во Републикава.

Дополнително, преку анализата на работата на Уставниот суд интенција е да се даде јасна слика за во однос на неговата ефикасност, транспарентност и јавност. За оваа цел тим составен од двајца правници ја следеше работата на Судот на јавните седници, во период од 1.9.2020 до 31.8.2021 година. Тимот се раководеше од принципите на професионалност, објективност, непристрасност и неутралност, следејќи ги седниците врз претходно утврдена методологија која ги гарантира наведените принципи. Цел на следењето на седниците на Судот е собирање статистички податоци за работата на Уставниот суд, како што се бројот на предмети земени во работа во извештајниот период (барања за заштита на човековите права, иницијативи за уставноста и законитоста и др.), бројот на организирани подготвителни седници и јавни расправи и степенот на прифатените, одбиените и отфрлените иницијативи и барања, а се' со цел да се утврди ефикасноста во работењето по предметите.

Податоците добиени од следењето на работата на Судот се обработени врз основа на однапред утврдена Методологија и се презентирани во јавноста преку три извештаи за работата на Уставниот суд (еден четиримесечен и два тримесечни извештаи).

За потребите на Длабинскава анализа беа организирани три настани (тркалезна маса), со цел да се овозможи стручна дискусија на судиите на Уставниот суд со релевантните засегнати страни и да се извлечат соодветни заклучоци и препораки.

Во таа насока, првата средба беше организирана со судиите и вработените во Уставниот суд и со членовите на академската јавност, на која се дискутираше за тековните прашања и предизвиците во работата на Судот, а беа дадени и предлози за подобрување на состојбите.

Втората и третата средба беа организирани со судиите и со стручната служба на Уставниот суд, новинарите, граѓанските организации и адвокатите, а на истите се дискутираше за актуелните состојби и за предизвиците поврзани со транспарентноста на Уставниот суд и со соработката со новинарите, како и за иницијативите и барањата кои се поднесуваат, најчесто од граѓанските организации и адвокатите, како и за соработката и отвореноста на Судот со истите.



1

СТАТУСОТ НА УСТАВНИОТ СУД НА РСМ ВО ПРАВНИОТ СИСТЕМ

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОЛОЖБА НА УСТАВНИОТ СУД

Позицијата на Уставниот суд на РСМ е определена во согласност со одредбите од Уставот на РМ од 1991 година, а поблиску уредена со актот (Деловник на Уставен суд) донесен од самиот орган. Надлежноста за донесување на ваков акт Судот ја црпи од член 113 од Уставот на Република Северна Македонија, во согласност со кој начинот на работа и постапката пред Уставниот суд се уредуваат со акт на Судот.

Според член 108 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.²

Уставот го третира Судот како орган за заштита на уставноста и уставноста и законитоста во Републиката. Преку заштитата на начелата на уставност и законитост Уставниот суд, во согласност со Уставот, е поставен како најодговорен орган за обезбедување на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок.

Уставниот суд е **државен sui generis орган** со **висок авторитет**. Тој е **државен орган** затоа што Уставот му го дава тоа својство и во согласност со член 112 од Уставот неговите одлуките за заштита на уставноста и законитоста се задолжителни, конечни и извршни за сите правни субјекти. Против нив не е дозволена жалба. Став 3 од овој член, кој се однесува на дејството на одлуките на Судот, алудира на сите одлуки што ги носи, а не само на одлуките за уставност и законитост. Во овој сегмент се вклучени и одлуките за заштитата на човековите слободи и права, судирот на надлежности и одговорноста на претседателот.

Уставниот суд е **sui generis орган**, а ваквото својство му е предвидено со Уставот затоа што не потпаѓа под принципот на трипартитна поделба на државната власт на законодавна, извршна и судска - која претставува темелна вредност на уставниот поредок. Оттаму, Судот може да се согледа како посебна власт која својата наредена положба, во однос на другите власти, ја заснова на супрематијата на Уставот.

Високиот авторитет на Судот произлегува од неговото право со сопствени одлуки да укинува или да поништува неуставни закони и прописи, но и од директната надлежност да одлучува за човековите права и слободи, одговорноста на претседателот на Републиката, како и за судирот на надлежности помеѓу органите на власта на Републиката.

Уставниот суд е **независен од другите органи на државната власт**. Во неговата работа тој е независен од Собранието, од претседателот на Републиката, од Владата и од редовните судови. Со ова, Уставниот суд се издига на ниво на највисок авторитет во заштитата на уставноста и законитоста и од тој аспект претставува контролор на останатите власти преку неговата надлежност.

Од правна (нормативна) гледна точка, Уставниот суд е независен од законите, затоа што има надлежност истите да ги укинува или поништува, доколку се неуставни. Не е зависен ниту од уставен закон, затоа што нашиот устав не ја предвидел оваа можност во уставниот поредок. Овде уште помалку може да стане збор за зависност од Деловникот на Уставниот суд на РСМ, бидејќи надлежноста за неговото донесување му припаѓа на Судот.

² Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, број 52/1991.

Уставниот суд го сочинуваат девет судии. Од особена важност е уставните судии-те да бидат независни во својата работа. Оттаму, Уставот, во член 111 обезбедува механизми за гаратирање на независната позиција на судиите од носителите на власт во Републиката.³ Во тие механизми спаѓа неспојливоста на функцијата судија на Уставниот суд со вршењето друга јавна функција и професија или со членувањето во политичка партија, имунитетот на судијата на Уставниот суд и неможноста уставниот судија, без негова волја, да се отстрани од функцијата пред истекот на мандатот, освен во случај ако биде осуден за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или ако трајно ја изгуби способноста да ја врши функцијата, а сето тоа го утврдува самиот Уставен суд. Прашањето на имунитетот пошироко е уредено со член 10 од Деловникот на Уставниот суд. **Позицијата на Уставниот суд во уставниот поредок на Република Северна Македонија, утврдена со Уставот на Републиката и допрецизирана со Деловникот, му овозможува функционална независност на Судот.**

1.2.

НОРМАТИВНА ОСНОВА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА СТАТУСОТ, НАЧИНОТ НА РАБОТА И ПОСТАПКАТА ПРЕД УСТАВНИОТ СУД

1.2.1. ИСТОРИЈАТ

Уставното судство во Република Северна Македонија има долга, речиси шест децениска, традицијата. Првиот уставен суд - како одделна институција за контрола на уставноста и законитоста на општите акти, е воведен со Уставот на Социјалистичка Република Македонија од 1963 година. Потоа, со донесувањето на новиот Устав на Социјалистичка Република Македонија, во 1974 година, се одржува континуитетот на постоење на оваа институција, во многу слична форма и со слични надлежности како и претходниот уставен суд. Конечно, со процесот на осамостојување на Република Северна Македонија и со промената на политичкото уредување на државата, се менува положбата и се менуваат дел од надлежностите кои му припаѓаат на Уставниот суд.

Повеќедецениското искуство и традицијата на уставното судство во Република Северна Македонија преставуваат значаен сегмент во развитокот на Уставниот суд, и денес, традицијата позитивно влијае на авторитетот и работата на Судот во обезбедувањето на принципот на владеење на правото, имајќи ги предвид сложените транзициски процеси, кои се' уште се одвиваат во македонското општество.

³ Спировски, Ироп, "The Independence of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia: Guarantees and Challenges" Venice Commission - World Conference of Constitutional Justice, Rio https://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/MKD_Spirovski_E.pdf

Историјатот на контрола на уставноста на законите во РСМ влече корени уште од 1946 година, кога постоел систем на **автоконтрола на уставноста на законите**, се' до 1963 година и донесувањето на новиот Устав. Имено, контролата на уставноста на законите во тој период ја вршело самото законодавно тело, односно Народното собрание на Народна Република Македонија⁴. Овој орган ја вршел контролата на уставноста на законите (a priori) во постапката на нивното донесување. Овој вид на контрола на уставноста на законите значајно се разликува од нормативната контрола на уставноста и законитоста предвидена со сите последователни уставни, кои ја предвидуваат надворешната "репресивна" или a posteriori контрола, односно надлежната институција може да ја оценува уставноста и законитоста само откако законот, односно друг пропис или општ акт е донесен и влегол во сила.

Со Уставот на Социјалистичка Република Македонија, од 1963 година, односно со член 214 од истиот, како што е погоре наведено, за прв пат се воведува уставно-судска контрола на уставноста и законитоста на општите правни акти. Во согласност со наведениот член е определена главната надлежност на Уставниот суд, односно тој да биде носител на заштитата на уставноста и да обезбедува и законитост во согласност со Уставот. Со член 233, покрај основната надлежност на Уставниот суд, се определени останатите прашања од сферата на одлучување на Судот, односно тој одлучува за согласноста на статутите на локалните заедници и на статутите и претпријатијата со Уставот и законите, решава за споровите за надлежност помеѓу Републиката, како државна заедница и локалните заедници и спорови помеѓу судовите, од една страна и републичките и локалните органи, од друга страна.⁵

Уставот од 1963 година, за разлика од Уставот од 1974 година, му дава овластување на Уставниот суд да одлучува и за заштитата на правото на самоуправување и на другите основни слободи и права утврдени со Уставот на Југославија, кога тие права и слободи се повредени со поединечен акт или дејство на општинските, околските или републичките органи и во други случаи определени со закон, а за кои не е обезбедена друга судска заштита.

Преку одредбите содржани во Уставот од 1963 година е утврден статусот на Уставниот суд и на судиите. Во согласност со член 239 е утврден составот на Уставниот суд, мандатот, имунитетот и престанокот на функцијата на уставен судија. Имено, Уставниот суд го сочинувале претседател и шест судии, мандатот бил со траење од осум години, со можност за реизбор. Функцијата судија на уставен суд била неспојлива со вршење друга државна функција. Претседателот и судиите на Уставниот суд уживале имунитет како на пратениците на Собранието.

Постапката, правното дејство и извршувањето на одлуките на Уставниот суд биле утврдени во согласност со член 235, 236 и 237 од Уставот. Специфика на Уставот од 1963 година е правното дејство и извршувањето на одлуките на Судот, кое значајно се разликува од концептот содржан во Уставот од 1991 година, каде одлуките се конечни и извршни и директно применливи, за разлика од одлуките на Уставниот суд од 1963 година, каде, доколку е утврдено дека републички закон не е во согласност со Уставот, Собранието било должно, во рок од шест месеци од денот на објавувањето на одлуката на Уставниот суд, да го усогласи законот со Уставот. Оттаму, тој немал право да ја суспендира примената на таквиот неуставен закон во следните 6 месеци.

Посебната специфика на Уставот од 1963 година е содржана во член 240, каде е предвидено со закон поблиску да се определи надлежноста, постапката и правното дејство на одлуките на Уставниот суд. Паралелно со Законот, со деловник, Уставниот

4 Шкарик, Светомир, „Споредбено и македонско уставно право“, Матица македонска, 2004, стр. 680

5 Устав на Социјалистичка Република Македонија, Службен весник на СРМ бр. 15/63

суд самостојно ја уредувал својата внатрешна организација и работа, за разлика од Уставот од 1991 година, кој предвидува донесување сопствен акт (деловник) од страна на Судот за регулирање на оваа материја.

Првиот закон за Уставниот суд во Македонија е донесен во 1963 година, набрзо по воспоставувањето на уставното судство, врз основа на одредбите на Уставот, а влегол во сила на 30 јануари 1964 година.

Со одредбите на Уставот на Социјалистичка Република Македонија, од 1974 година, се утврдува положбата и надлежноста на Уставниот суд. Во основа, не постојат големи разлики со Уставот на СРМ од 1963 година. Формално правно гледано, Уставот од 1974 година, во член 419 ги уредува надлежностите на Уставниот суд и ја изоставува заштитата на правото на самоуправување и на другите основни слободи и права утврдени со Уставот на Југославија. Во однос на правното дејство на одлуките за уставноста на законите, утврдено во член 426 од Уставот од 1974 година, се смета дека е отидено чекор наназад во споредба со Уставот од 1963 година, затоа што со наведната одредба, по барање од Собранието, може да биде пролонгиран рокот за усогласување на законот најмногу уште за шест месеци. Малку е несфатливо ова решение, од проста причина што неуставен закон може да биде применуван цела година од одлуката за неговата неуставност. Сепак, во делот на правното дејство на одлуките на Уставниот суд, Уставот од 1974 година прави исчекор со член 435, според кој одлуките на Уставниот суд се задолжителни и извршни. Со оваа одредба од Уставот, правното дејство на одлуките станува уставна материја.⁶

Разлики со Уставот од 1963 година постојат и во делот на мандатот на уставните судии. Имено, со член 424 од Уставот од 1974 година претседателот и шесте судиите на Уставниот суд не може да бидат повторно избрани на функцијата претседател или судија на Уставниот суд по истекот на 8-годишниот мандат. Ова се смета за напредно решение во насока на независноста на институцијата и нејзината афирмација.

Уставот од 1974 година предвидел, во член 437, дека со закон ќе бидат утврдени основите на постапките пред Уставниот суд на Македонија и правното дејство на неговите одлуки. Дополнително, на Уставниот суд му било препуштено самостојно да ја уредува постапката пред Судот и својата организација. Единствената разлика во однос на уставните одредби од 1963 година, во оваа насока, е оставената можност за поблиску да се определи надлежноста на Судот, со закон, со Уставот од 1963 година, за разлика од Уставот од 1974 година, кој целосно ја уредува надлежноста.

Вториот закон за Уставниот суд, пред осамостојувањето на Републикава, е Законот за основите на постапката пред Уставниот суд и за правното дејство на неговите одлуки. Со влегувањето во сила на овој закон престанал да важи Законот за Уставниот суд од 1963 година.

1.2.2. КОМПАРАТИВЕН ОСВРТ

Во практиката на уставните судови начинот на работата и постапката пред нив се уредува со закон или со деловник.

Во регионот на југоисточна Европа речиси сите држави имаат закон за уставниот суд.

Така на пример, во Република **Хрватска** е донесен Уставен закон за Уставниот суд на Република Хрватска. Со Законот се уредуваат условите за избор на судиите и

6 Устав на Социјалистичка Република Македонија, Службен весник на СРМ бр. 7/74

за престанок на нивната должност, условите и роковите за поведување постапка за оцена на согласноста на законите со Уставот и согласноста на другите прописи со Уставот и законите, постапката и правното дејство на одлуките на Судот, заштитата на уставните слободи и права на човекот и граѓанинот и други прашања од значење за извршување на должноста и работата на Уставниот суд.

Во Република **Босна и Херцеговина** не е донесен закон за Уставниот суд, туку организацијата на Судот, постапката пред него и други прашања значајни за неговата работа се уредени со Правила на Уставниот суд на Босна и Херцеговина, кои всушност претставуваат еден вид Деловник со кој се уредуваат наведените прашања.

Во Република **Словенија** постои Закон за Уставниот суд. Со Законот е уредена положбата на Судот во уставниот поредок, основите на организацијата, надлежноста на Уставниот суд, основите на постапката пред Судот и други прашања од значење за извршување на работите од негова надлежност. Законот му препушта на Судот, со Деловник и со други подзаконски акти, да ги уреди неговата внатрешна организација и постапките во работите од негова надлежност.

Република **Србија** ја уредила положбата на Уставниот суд во уставниот поредок со Закон за Уставниот суд. Со овој закон се уредени основите на положбата на Судот во уставниот поредок, прашањата за изборот, именувањето, престанокот на должноста и положбата на судиите на Уставниот суд, уредувањето на Судот, постапката пред Судот и правното дејство на неговите одлуки, извршувањето на актите на Судот, како и други прашања од значење за неговата уставна положба и за извршувањето на работите од негова надлежност. Поблиското уредување на организацијата, начинот на работата и постапувањето пред него, Судот, според Законот, го уредува со Деловник.

Со Законот за Уставниот суд се уредени постапката за утврдување на предлози за судии на Уставниот суд на Република **Црна Гора**, разрешувањето и престанокот на нивната функција, организацијата на Уставниот суд, постапката пред Уставниот суд, правното дејство на неговите одлуки и други прашања од значење за работата на Судот. Според Законот, Уставниот суд донесува деловник со кој поблиску се уредуваат начинот на работата и одлучувањето на Уставниот суд, како и други прашања во врска со неговите надлежности.

Република **Бугарија** основите на положбата на Уставниот суд, како заштитник на супремацијата на Уставот, ги уредила со Закон за уставниот суд. Законот е мошне краток и со него се уредени прашањата за организацијата, структурата, составот на Судот и дејноста на Судот. За подетална организација на дејноста, Судот донесува Правилник.

Со Законот за Уставниот суд на Република **Албанија** се пропишуваат правилата за организација и функционирање на Уставниот суд, статусот на неговите членови, постапката по поднесоците, принципите и правилата за донесување на одлуките и постапката за нивно извршување.

Законот за Уставниот суд на Република **Косово** ја регулира организацијата и функционирањето на Уставниот суд на Републиката, постапките за доставување и разгледување на поднесоците до Судот, роковите и постапките за назначување и разрешување на судиите, основните процедурални принципи и правила на постапката и други организациски прашања.

Од другите европски држави закон за уставниот суд имаат Австрија, Белорусија, Германија, Латвија, Литванија, Молдавија, Финска, Романија, Чешка, Русија, Словачка, Полска, Турција, Унгарија, Украина и други држави кои имаат уставни судови.⁷

⁷ Ристески, Темелко. „Функционална Анализа на Уставниот суд на Република Северна Македонија“, Институт за човекови права, 2020 [Funkcionalna analiza_Ustaven sud_2020.pdf \(fhr.org.mk\)](https://www.fhr.org.mk/Funkcionalna_analiza_Ustaven_sud_2020.pdf)

1.2.3. КАРАКТЕРОТ НА ДЕЛОВНИКОТ

Во согласност со член 113 од Уставот е предвидено дека: „начинот на работата и постапката пред Уставниот суд се уредуваат со акт на Судот“.

Врз основа на оваа уставна одредба, донесен е Деловник на Уставниот суд. Покрај општите одредби, Деловникот содржи: одредби за начинот на работата на Уставниот суд; за постапката за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на прописите и другите општи акти; за постапката за заштита на слободите и правата од член 110 од Уставот на Република Северна Македонија; за постапката за одземање имунитет, за утврдување на одговорноста и за утврдување на настапувањето на условите за престанок на функцијата на претседателот на Републиката; за постапката за решавање судир на надлежност; за постапката за одземање имунитет и за утврдување трајно загубување на способноста за вршење на функцијата судија на Уставниот суд; за актите на Судот; за правното дејство на одлуките на Судот; за јавноста во работата на Судот; за извршувањето на одлуките на Судот; за соработката на Судот со уставните судови на други држави; за внатрешната организација на Судот и други одредби од значење за извршување на работите од надлежност на Судот. Очигледно, се работи за одредби кои, во најголем, број се однесуваат на начинот на работа и постапката пред Уставниот суд, (процесни одредби) како што впрочем пропишува цитираната одредба на член 113 од Уставот.

Материјални одредби се содржани само во член 2 и 3 од Деловникот, кои се однесуваат на седиштето на Уставниот суд и на неговиот печат, како и во одредбите на член 10 со кои се допрецизира имунитетот на судиите на Уставниот суд.

Според мислењето на одредени автори, за разлика од претходните два устави, Уставот од 1991 година се откажал од пошироко уставно и законско регулирање на начинот на работа и постапката пред Уставниот суд, препуштајќи го регулирањето на оваа материја на **Актот на Уставниот суд**. Ваквиот приод на уставотворецот во значителна мера го намалува легитимитетот и авторитетот на Уставниот суд во вршењето на функцијата на заштитник на уставноста и законитоста во уставниот поредок на Републиката.⁸

Ваквиот приод содржи импликација дека актот на Уставниот суд од член 113 од Уставот е понизок по ранг од закон, да не речеме дека е “подзаконски акт”. Означувањето на “актот на Уставниот суд од член 113 од Уставот како “Деловник” од страна на Судот во 1992 година, несомнено придонесе тој да биде спорадично третиран како “подзаконски” акт, односно како “Деловник” во управноправна смисла, акт со внатрешно, интерно значење за организација на работата во едно “колективно тело”, или орган, за да се сугерира дека “со Деловник не може да се уредува постапка пред Уставниот суд, положба на учесниците во постапката, правното дејство на неговите одлуки и сл.

Во врска со тоа, треба да бидат јасни или разјаснети неколку работи.

Прво, критериум за определување на правната природа, карактерот и нормативното важење на “Деловникот на Уставниот суд” не е називот на тој акт, туку уставното овластување Уставниот суд самиот да донесе акт за уредување на “начинот на работата и постапката пред Уставниот суд”. “Актот” од член 113 можел да биде и со друг назив, на пример “Правила на Уставниот суд” или “Правила за начинот на работа и постапката пред Уставниот суд” (кое, инаку, се совпаѓа со терминот “Деловник”, како вообичаен превод на терминот “Rules of Court”, “Rules of Procedure” – последно-

⁸ Шкарик Светомир. „Споредбено и македонско уставно право, Матица македонска“, 2004, стр. 685.

во особено кога се работи за Деловник на Парламент). Оттука, оцената за тоа што може, а што не може да се уреди со “актот” на Уставниот суд од член 113 од Уставот, базирана на перцепцијата на тој акт како “деловник” во управна смисла, се заснова врз очигледно погрешна, несуштинска и затоа формалистичка претпоставка со која се игнорира член 113 од Уставот. Во таа смисла недопуштено е да се рече дека некое прашање, кое суштински припаѓа на одредби за постапката пред Уставниот суд, како што е дејството на одлука на Уставниот суд што ја донесува во вршење на својата надлежност, утврдена со Уставот, “не може да се уреди со **Деловник**”.

Второ, за еден општ акт да добие карактер на “подзаконски пропис” потребно е неговото донесување да произлегува како овластување утврдено во закон. Во таа смисла, навистина постојат органи и тела чиешто начин на работа и внатрешна организација на трудот се уредуваат со “деловник” што тие го донесуваат врз основа на овластување во закон, но “Деловникот на Уставниот суд” на ниеден начин не е “подзаконски” пропис од тој тип. Актот на Уставниот суд од член 113 од Уставот и опфатот на неговото регулирање, како и овластувањето на Уставниот суд да го донесе, извираат директно од Уставот, без посредување со закон. Во тој контекст, треба да биде јасно дека “актот на Уставниот суд за начинот на работа и постапката пред Уставниот суд, којшто сега носи назив “Деловник”, е општ правен акт со **автономен sui generis статус** во уставниот поредок со јасен опфат на предметот на уредување. Со ова не се сугерира дека Деловникот на Уставниот суд, во формална смисла, се изедначува или има ранг на закон (тоа е невозможно од гледиште на исклучивиот носител на законодавната власт), туку само дека прашањата што ги регулира се автономна сфера на нормативна надлежност на Уставниот суд, доделена со Уставот. Во таа смисла, би било спротивно на Уставот да се донесе закон со кој би се уредувал “начинот на работата и постапката пред Уставниот суд”. Желбата на дел од стручната јавност прашањата од член 113 од Уставот да бидат формално уредени со закон (или уставен закон) воопшто не го доведува во прашање уставниот легитимитет на Деловникот на Уставниот суд, се додека член 113 од Уставот не биде изменет. А за таква измена се потребни сериозни аргументи, што во моментов тешко може да се препознаат.

Трето, критиката дека со Деловникот на Уставниот суд се уредуваат прашања на кои “не им е местото во еден деловник”, како на пример правното дејство на неговите одлуки, треба да се согледува во светлината и на аргументите што се изнесуваат во полза на таа теза, но пред сè од аргументите што произлегуваат од Уставот, а не се согледуваат во доволна мера. Како што е понапред нагласено, непријатноста од тоа дека “деловникот имал интерна природа, дека е акт со понизок ранг во хиерархијата на правните акти и сл. е формален, да не речеме формалистички аргумент кој е недоволен дури и кога се оценува од аспект само на член 113 од Уставот и во основа е израз на несогласувањето со концепцијата на член 113 од Уставот уставниот суд со свој автономен акт да го уреди начинот на својата работа и постапката пред Судот. Меѓутоа, суштински решенија од Уставот, особено за правното дејство и задолжителноста и извршноста на одлуките на Уставниот суд, зборуваат дека Уставниот суд во Деловникот се држи во границите на своите овластувања од член 113.

Ако се следи надлежноста на Уставниот суд во член 110 од Уставот, не може да биде нејасно каква одлука ќе донесе за да ја исполни својата уставна обврска да одлучи за прашањата што му се ставени во надлежност. Покрај укинувачките и поништувачките одлуки со кои Уставниот суд **ги елиминира** од правниот поредок законите што не се во согласност со Уставот и другите општи акти што не се во согласност со Уставот и/или со закон (член 112), несомнено е дека Уставниот суд може и мора да донесе укинувачка или поништувачка одлука со која **ќе елиминира** од правниот поредок и поединечен акт со кој се повредени некои од слободите и правата од член 110, алинеја 3 од Уставот, за чија заштита е овластен и обврзан со Уставот. Во

спротивно не може да ја врши својата надлежност. Понатаму, видот на одлуката со која Судот одлучува “за судирот на надлежност” е всушност содржан, определен во дефиницијата на оваа надлежност (со одлуката ќе утврди кој од носителите на власта или на локалната самоуправа е надлежен, бидејќи тоа Уставот го бара од него). Одлуката за утврдување на одговорност на претседателот на Републиката и нејзиното правно дејство се утврдени во член 87 од Уставот. Исто така, во член 82 од Уставот е утврдена и одлуката на Уставниот суд за настапување на условите за престанок на функцијата претседател на Републиката, во случај на смрт, оставка, трајна спреченост или престанок на мандатот по сила на Уставот. Кога одредбите од Деловникот се согледуваат во овој уставен контекст, јасно е дека Уставниот суд, со Деловникот, не измислува видови одлуки, ниту си зема поголеми овластувања од оние што му се дадени со Уставот.

Врз основа на изнесено, не е тешко да се заклучи дека принципиелно на Деловникот не му недостасува уставен основ и легитимитет за уредување на означените прашања на постапката пред Уставниот суд; дека видот и правното дејство на одлуките на Уставниот суд се изворно уредени со Уставот; како и дека во Деловникот не се уредува “законска материја” (*освен додатокот на плата на судиите, што секако не може да биде дел од актот од член 113 од Уставот*). Притоа, несомнено е дека определени прашања надвор од начинот на работа и постапката пред Уставниот суд треба да бидат уредени со закон, како што секогаш, па и денес е случај: платите и различните надоместоци на судиите, правата на судиите по престанок на функцијата и слично, секако не се начин на работа и постапка пред Уставниот суд и мора да бидат уредени со закон. Во таа смисла, на потребата од донесување посебен Закон за Уставниот суд се укажува и во Конечниот извештај на **Експертската мисија на TAIEH** за заштита на човековите права од страна на Уставниот суд на Република Македонија, од 2018 година, на Јасна Омејец, во кој е наведено: „Во врска со посебниот уставен статус на Судот, како и фактот дека земјата нема посебен закон, постојат целосно оправдани причини да се донесе посебен закон со кој ќе се регулираат **платите и другите работни договори на судиите на УС** (надоместоци и други лични примања и компензации, период на вработување, социјално осигурување, годишен одмор и други слободни денови, нивните права по престанокот на мандатот итн.)“⁹ Но, тоа не значи дека треба да се донесе по секоја цена “Закон за Уставниот суд” којшто би ја “проголтал” и материјата за начинот на работа и постапката пред Уставниот суд, што се регулира со акт на Уставниот суд од член 113 од Уставот. Во однос на мислењата дадени во извештајот на Експертската мисија на TAIEH, треба да се истакне дека оваа материја е веќе делумно уредена со Законот за платите и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката. Сметаме дека е позитивно да се уредат со еден акт овие прашања, но прашање е колку е целисходно поради тоа да се менува Уставот. Прашањето на платите и додатоците на платите на судиите на Уставниот суд може да се реши со посебни одредби содржани во посебно поглавје на Законот за плата и други надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката.

Венецијанската комисија, во своето Мислење CDL-AD(2014)026, од 13 октомври 2014 година, наведува: “Би било корисно да се донесе посебен закон за Уставниот суд со кој би се уредице прашања што се однесуваат на статусот на неговите судии, основните услови за поведување постапка пред Уставниот Суд, правното дејство од пресудите на Уставниот Суд, итн.”¹⁰. Упатување на таков закон треба да

9 Омејец, Јасна. „Конечен извештај Експертска мисија на TAIEH за заштита на човековите права, од страна на Уставниот суд”, Скопје, февруари 2018 година (на македонски јазик) стр. 29, Заклучок, број 6

10 Мислење на Венецијанската комисија CDL-AD(2014)026 стр. 17 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)026-e)

се вметне во Уставот, што значи дека соодветно треба да се додаде нов став во член 113. Меѓутоа, се подразбира дека донесувањето на таков закон не смее да влијае на надлежноста на Уставниот суд да ги регулира сопствените методи на работа и да го разработи Деловникот за работа во Деловникот на Судот."¹¹

Со сиот респект кон Венецијанската комисија, се чини дека при формулирањето на означеното мислење Комисијата не ги имала предвид, во доволна мера, изнесените аспекти на уредувањето на овие прашања во Уставот и во Деловникот, што ги релативизира залогите за донесување закон за Уставниот суд.

Донесување на таков интегрален закон, со претходна измена на член 113 од Уставот, според заклучокот на оваа анализа, **воопшто не е потребно**. Имено, како што е назначено, статусот и правното дејство на одлуките на Судот се уредени согласно со одредбите во Уставот, додека постапката пред Уставниот суд е уредена, пред сè од процедурален аспект, во Деловникот, врз основа на дадената надлежност од Уставот во член 113. Правното дејство на одлуките е одредено со член 112 од Уставот, во однос на контролата на уставноста и законитоста на општите акти. Како нешто што можеби може да се проблематизира во овој сегмент е правното дејство на одлуките по останатите надлежности од член 110 од Уставот, затоа што член 112 не утврдува какви ќе бидат одлуките по овие надлежности, меѓутоа правната теорија и практика е јасна во која насока треба да се движи однесувањето на Уставниот суд, уште повеќе затоа што ова прашање е уредено со Деловникот. Значењето на одлуките со поништувачко или укинувачко дејство е општо познато и нема потреба од нивно дополнително дефинирање со закон.

Освен тоа, префрлувањето на нормативното уредување на постапката пред Уставниот суд од автономниот акт на Судот врз закон, би отворило можност за влијание и одредена контрола на законодавецот врз суштински аспекти на функционирањето на Уставниот суд, дури и до ниво на ограничување на правното дејство и ефектите на неговите одлуки, што не е непознато во "негативната" компаративна практика (на пример, ограничување на дејството на одлуките на Уставниот суд коишто се однесуваат на финансиски и буџетски прашања и сл.). Постојното решение се чини дека обезбедува **солидна претпоставка за висок степен на автономија и независност на Уставниот суд** во вршењето на неговите функции, што не би требало да се става во ризик.

¹¹ Омејец, Јасна. „Конечен извештај Експертска мисија на TAIEH за заштита на човековите права, од страна на Уставниот суд“, Скопје, февруари 2018 година (на македонски јазик) стр. 15

СТАТУС НА УСТАВНИТЕ СУДИИ

Независниот статус на Уставниот суд особено доаѓа до израз преку независната положба на функцијата уставен судија. На обезбедувањето на независниот статус на уставен судија влијаат следниве фактори: должината на неговиот мандат, одреден со устав; неможноста за евентуален реизбор; некомпатибилноста на судиската функција и имунитетот што го ужива како член на Уставниот суд, како и обезбедување финансиски средства и нивото на самостојност во располагање со тие средства.

Статусот на судиите на Уставниот суд е определен со Уставот на РСМ и поблиску е уреден со Деловникот на Судот.

Според член 109 и Амандман 15 од Уставот, судиите ги избира Собранието од редот на истакнатите правници, со мандат од 9 години, без право на повторен избор. Уставните судии го избираат претседателот на Судот од своите редови, што ја зацврстува независноста на судите. Судиите на Уставниот суд ги избира Собранието, со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Шест судии се бираат со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, а за изборот на останатите три судии, покрај мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија (Бадентерово мнозинство).

Составот на Судот го предлагаат Собранието на РСМ, Претседателот на Републиката и Судскиот совет на РСМ, во рамки на нивните уставни надлежности. Од наведеново произлегува дека составот на Уставниот суд е производ на влијанието на трите државни власти, со што се избегнува можноста за влијание од еден државен орган или од политичка партија.

Судиите на Уставниот суд се избираат од редот на **истакнати правници**, воведувајќи ја оваа одредба во Уставот на РСМ како критериум за избор. Јасна е волјата на уставотворецот за намалување на политичкото влијание врз изборот на уставните судии. Поимот „истакнат правник“ не е дефиниран со Уставот. Меѓутоа, нема потреба од такво дефинирање. Потребно е само негово правилно толкување. Во исто време, нема потреба од некакво објаснување на овој термин, ако тој соодветно се толкува. На предлагачите е оставено да достават докази и аргументи „зошто одредено лице го заслужува епитетот ‘истакнат правник’, а на Собранието, кое врши избор на судии, е да одлучи дали дадените аргументи се прифатливи. Евентуално донесување закон со одредување на поимот ‘истакнат правник’ би содржело одреден ризик дали можат да се исцрпат сите наброени елементи за дефиниција на поимот. Во сегашнава уставно-правна теорија и практика се применува стандардот толкување, а за истото да се овозможи се презентираат одредени аргументи во поткрепа на значењето „истакнат правник“, за, меѓу другото, да се овозможи и слобода во презентирањето на мислењето. Таквото право со себе носи и обврска, а за несоодветното извршување на тоа право следува одговорност, која се обезбедува на разни начини. Демократијата дава слобода во изразувањето на мислата, но секогаш согласно со одредени критериуми за одговорност.

Во повеќето европски правни системи од судиите на уставните судови се бара да имаат правно знаење, односно да бидат судии по професија, професори по право (можеби по политички науки), адвокати или дипломирани правници.

Многу земји како услов за избор го посочуваат критериумот „истакнат правник“ (или слична формулација, на пр. Србија, Хрватска, Шпанија, Црна Гора, Полска, итн.), но ретко која земја објаснила кои се карактеристиките што го красат истакнатиот правник.

Во компаративното уставно право дефиниција на овој поим е дадена во Законот за Уставниот суд на Република Црна Гора.

Според овој закон (член 9, став 2) „за истакнати правници се сметаат професорите на правни науки, судиите, државните обвинители, адвокатите, нотарите, правниците кои работат во државните органи, органите на државната управа и локалната самоуправа, односно локалната управа, како и правниците кои работат во трговските друштва и во правните лица кои што уживаат професионален и личен углед.“

Мандатот на судиите трае девет години, без право на повторен избор. Вака поставениот мандат на уставните судии дава гаранции дека една владејачка структура не може да ги избере сите уставни судии. Сепак, во случај на подолго задржување на одредена владејачка коалиција на власт постои можност од влијание на независноста на Судот преку избор на сите судии на Уставниот суд. Дополнително, подолгиот мандат на уставните судии обезбедува континуитет во работата на Уставниот суд и до негова поголема креативност, а неможноста за реизбор влијае на зајакнувањето на независноста при донесувањето одлуки на судија. Ова доведува до тоа голем број држави да се одлучат за такви мандати. Под подолг мандат се подразбира траење на мандатот најмалку девет години (на пр. во Украина, Португалија, Словенија, Шпанија, Србија, итн.), десет години (пр. Чешка, Латвија, Грузија), или дванаесет години (Германија). Можноста за реизбор е многу ретко застапена во практиката на компаративното право (на пр. Унгарија, Хрватска, Србија) затоа што, пред сè, се смета дека влијае на слабењето на независноста на уставните судии во смисла на создавање зависност на судиите од органите кои ги избираат или именуваат.

Со Уставниот суд раководи претседател кој Судот го избира од редот на судиите со двотретинско мнозинство гласови. Неговиот мандат е три години, без право на повторен избор. Начинот и постапката за избор на претседател на Судот се поблиску уредени во член 7 од Деловникот на Уставниот суд (во согласност со член 113 од Уставот).

Во член 111 од Уставот се пропишува функцијата судија да е неспојлива со политичка или друга функција, а судиите имаат имунитет. За нивниот имунитет не одлучува субјект надвор од Уставниот суд, туку самиот Суд, што ја зајакнува нивната независност, како и тоа дека судиите не подлежат на обврската за учество во вооружените сили.

Во согласност со оваа одредба од Уставот јасно е одредено дека **функцијата судија на Уставен суд е деполитизирана функција и неспојлива со други јавни функции и професии.**¹²

Правилата поврзани со институтот за некомпатибилност на функцијата судија на Уставниот суд имаат за цел да ја гарантираат независноста на судијата и неговата целосна ангажираност во работата на Судот.

12 Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, број 52/91.

За повеќето европски уставни судови може да се забележи една заедничка карактеристика: функцијата судии на уставните судови е апсолутно некомпатибилна со политичките функции, и тоа со: функцијата член на владата, парламентот, државните совети и другите државни тела. Она што не се смета за некомпатибилно со функцијата судија е професор на универзитет или друга високообразовна институција, како и во некои случаи научна работа во институти или работа во културни институции (на пр. во Шпанија, Унгарија, Русија, Чешка, Словенија, Хрватска, Србија).

Со член 10 од Деловникот на Уставниот суд поблиску се уредува прашањето за имунитетот, во согласност со уставните одредби. Судиите на Уставниот суд уживаат имунитет како и пратениците на Собранието на РСМ, утврден со Уставот.

Повикувајќи се на **правото на имунитет** на пратениците, кое е определено во согласност со член 64 од Уставот, имунитетот на уставните судии е уреден со член 111 од Уставот, а поблиску разработен со член 10 од Деловникот на Уставниот суд. Согласно со наведено, судијата на Уставен суд не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажано мислење или гласање во Судот. Тој не може да биде притворен без одобрување на Судот, освен ако е затечен во вршење кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години. Иmunитетот го штити уставниот судија дури и тогаш кога самиот не се повикал на него, ако тоа е потребно заради вршење на неговата функција и на функцијата на Судот, и, во тој случај, за примена на имунитетот, се разбира, одлучува Судот, што ја гарантира неговата независност.

Судијата не може да биде отстранет од функцијата, освен ако самиот тоа не го побара со поднесување оставка. Никој не може да се натера да врши јавна функција спротивно на неговата волја.

Во согласност со член 111 од Уставот, разрешувањето на судијата на Уставниот суд од должноста без негова волја може да биде само по исклучок. До тоа, според Уставот, може да дојде кога ќе настанат извесни објективни околности: ако судијата биде осуден за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или кога тој трајно ќе ја загуби способноста да ја врши неговата функција.

Според тоа, на судија на Уставниот суд може да му престане функцијата пред истекот на мандатот, кога тој самиот ќе се доведе, со свое дело, во ситуација која го прави недостоен да ја врши функцијата или кога ќе настапат објективни околности поради кои нема да е во можност истата да ја врши.

Постоењето факти за престанок на функцијата судија на Уставниот суд поради трајно губење на способноста за нејзино вршење, како и постоењето факти за одземање на имунитетот на судија, го утврдува Уставниот суд.

Според член 67 од Деловникот на Уставниот суд, за утврдување трајно губење на способноста на судија на Уставниот суд за извршување на својата функција, како и за одземањето на имунитетот, Уставниот суд одлучува на седница.

Трајното губење на способноста се утврдува врз основа на акти, наоди, експертски и стручни мислења на медицински и други установи и органи со кои се утврдува здравствената или друга неспособност, во согласност со закон.

Уставниот суд определува комисија составена од тројца судии на Судот која ги испитува околностите, фактите и доказите од значење за утврдување на трајното губење на способноста на судија на Уставниот суд за извршување на неговата функција, како и за донесување одлука за одземање на имунитетот на уставен судија.

Во Уставот и Деловникот **не е предвидена можност за изземање судии**. Кога станува збор за надлежноста на Уставниот суд, за нормативна контрола на уставноста и уставноста и законитоста, нема оправдана причина и потреба за изземање, освен ако непосредно судијата учествувал во донесување на закон, конкретна одредба од закон или друг акт кој е оспорен пред Уставниот суд. Евентуално, кај надлежноста за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот, потребно е прашањето за изземање судии да се обработува во секој конкретен случај посебно, во зависност од околностите што треба да се испитуваат, како интервенција во дадените слободи и права. Изземањето на судии на Уставниот суд треба да се уреди со Деловникот на Судот, како по барање на странките во постапката за заштита на човековите слободи и права, така и по барање на самите судии, секако со презентирање аргументи. Одлуката за изземањето може да ја донесе претседателот на Судот или по негов предлог одлуката да ја донесат судиите. Евентуално, овде како проблем би можело да се јави пополнувањето на бројот на изземени судии, доколку во постапката бидат изземени повеќе судии. Овој проблем би можел да се надмине преку избор на „ad hoc“ судии од страна на Собранието, на ист начин како во редовна постапка.

Материјалната положба на уставните судии е важен услов за нивната независност, што е изразено со целосна финансиска автономија на уставниот суд. Во случаи кога нема таква автономија и кога за финансирање на судот одлучува парламентот, односно владата, очигледно постои поголемо влијание на овие тела врз работата на уставниот суд. Прегледот на компаративната практика на европските уставни судови доведува до заклучок дека во повеќето земји постои целосна финансиска автономија на судот, што се рефлектира во поседување сопствен Буџет. Ова прашање главно е регулирано со законодавство, до одреден степен со подзаконски акти, додека Уставот во принцип само ја гарантира материјалната независност на судиите.

Експертите на **Венецијанската комисија**, во Извештајот за независност на судиите (CDL-AD(2010)004) сметаат дека нивото на приход за судиите треба да се гарантира со закон, и да е во согласност со достоинството на нивната функција и со обемот на нивните должности, и сите други надоместоци што вклучуваат дискреционен елемент треба да бидат апсолутно укинати.

Материјалната положба на судиите на Уставниот суд на РСМ, пред се, е определена со нивната заработувачка. Според член 32, став 4 од Уставот на Република Северна Македонија секој вработен има право на соодветна заработувачка. Соодветна е онаа заработувачка која одговара на бројот и обемот на работите и задачите на работното место, на нивната сложеност, на одговорноста која произлегува од нивното општествено значење и, се разбира, на обемот и квалитетот на сработеното при извршувањето на работите и задачите. Судијки по одредбите на Деловникот за работите и задачите кои ги извршуваат судиите, тие се комплексни и обемни.

Заработувачката е составена од плата, додатоци на плата и надоместоци на платата.

Платите на судиите на Уставниот Суд се регулирани во **Законот за платите и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката (Закон за плати)**.

Доколку направиме споредба на уставните судии со судиите во редовно судство произлегува дека, според Законот за платите на судиите (член 7-б), судиите во редовните судови имаат право на додатоци на платата, и тоа: додаток за посебни услови за работа, додаток за постоење на висок ризик и додаток за доверливост. Вкупниот износ на висината на овие додатоците може да изнесува до 35% од основната плата на судијата на редовниот суд. Судиите на Уставниот суд, согласно со За-

конот за плати, немаат право на вакви додатоци, а без сомнение треба да го имаат. Меѓутоа прашање е како да се уреди оваа материја.

Според Законот за платите на судиите, судија на редовен суд има право на плата соодветна на значењето и угледот на судската функција што ја врши, тежината на работата и неговата одговорност. Таква соодветност е предвидена за претседателот и судиите на Уставниот суд во Законот за плати кога се одредува коефициентот на нивите плати. Со Законот за плати за нив не се одредени додатоци за посебни услови за работа, за висок ризик и додаток за доверливост, како и околноста на висината на овие додатоци. **Ваквите додатоци се утврдени со Деловникот, што, според наше мислење, не е во надлежност на Уставниот суд и истите требале да бидат одредени во погоре наведениот Закон.** Истото се однесува и за околноста за невозможност за намалување на нивите плати. Во однос на неможност за намалување на нивните плати, потребно е истите да имаат ист третман како и за редовните судии. Во секој случај не преставува проблем, во Законот за плати, оваа материја да биде вметната.

Во таа насока е и мислењето на Венецијанската комисија, според кое, “не е во согласност со позицијата на Уставниот суд тој да не се смета за суд на кој може да се примени принципот на независност на судството.” Соодветно на ова се чини дека е точен следниов заклучок на Венецијанската комисија: „Ако законодавецот бил воден од принципот на независност на судството, имплицирајќи дека платите на судиите не можат да се намалат во состојба на криза, тогаш истиот принцип мора да се примени и на судиите на Уставниот суд (CDL-AD(2010) 038-e).¹³

Покрај Законот за платите на судиите во Република Северна Македонија во сила се и други посебни закони за плати, и тоа Законот за платите на членовите на Судскиот совет на Република Северна Македонија, Законот за платите на јавните обвинители и Законот за платите на членовите на Советот на јавните обвинители на Република Македонија.

¹³ Мислење на Венецијанската комисија (CDL-AD(2010) 038-e) стр.6 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)038](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)038)



2

**ФУНКЦИЈА НА
УСТАВНИОТ
СУД**

2.1.

НАДЛЕЖНОСТИ НА УСТАВНИОТ СУД

Надлежноста на Уставниот суд се сведува на неговата стварна надлежност т.е. неговите конкретни овластувања кои се таксативно наведени во член 110 од Уставот на РСМ, сведени на пет групи на прашања: нормативна контрола на општите правни акти, непосредна заштита на уставните слободи и права на човекот и граѓанинот, решавање на спорови за надлежност меѓу самите државни органи и решавање спорови меѓу државните органи и единиците на локалната самоуправа, одлучување за одговорноста на претседателот на Републиката, одлучување за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и на здруженијата на граѓани и одлучување за други прашања утврдени со Уставот.

Неговата месна надлежност ја опфаќа територијата на целата Република затоа што тој како орган *sui generis* за заштита на уставноста и законитоста е единствен во Републиката.

2.1.1. НОРМАТИВНА КОНТРОЛА НА ОПШТИТЕ ПРАВНИ АКТИ

Нормативната контрола на општите правни акти е основна функција на Уставниот суд. Оваа негова функција, предвидена во член 110 од Уставот, се остварува преку контролата на уставноста на законите и контрола на уставноста и законитоста на другите прописи и општи акти.

Преку нормативната контрола Уставниот суд всушност ја контролира уставноста на позитивното право, односно го штити супериорното дејство на Уставот во правниот поредок на Република Северна Македонија. Што се однесува до општите акти што престанале да важат во Деловникот, предвидена е можност Судот да одлучува за уставноста и законитоста на нормативниот акт што престанал да важи откако е поведена постапката за оценување на неговата уставност и законитост во времето на важењето. Цел на оваа одредба е Судот да може да постапува по акти кои престанале да важат, а произвеле дејство кое е спротивно на Уставот или законите.

Исклучок од контролата на уставноста на нормативните акти преставуваат уставните амандмани, бидејќи имаат уставно дејство, како и меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот, врз основа на принципот на супремација на меѓународното врз домашното право.

Уставниот суд на РСМ, во согласност со член 110, алинеја 2 од Уставот, надлежен е да одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите. Надлежноста за оценување на законитоста е редок и можеби единствен пример во компаративното право, во кој на Уставниот суд му е доделена оваа надлежност. Најчесто, надлежноста за оценување на законитоста е во рацете на редовните судови. Во домашната практика постои уставна презумција при одлучување за законитост.

Нормативната контрола на општите правни акти подразбира дека освен законите, колективните договори и програмите и статутите на политичките партии, чија идентификација како нормативни акти е едноставна, пред Судот може да се оспори уставноста и законитоста на различни видови други нормативни акти, кои, на општ начин регулираат определени прашања (уредби, правилници, наредби, упатства, одлуки итн. на државните и органите на локалната самоуправа или на организациите што вршат јавни овластувања). Во врска со ова важно е да се истакне дека Судот ја прифаќа надлежноста и кога се работи за акт кој не ја задоволува формата на пропис, но очигледно регулира одредени прашања на општ начин.

Во Република Северна Македонија нормативната контрола на уставноста и законитоста, во согласност со воспоставените генерални стандарди на уставното судење, а вградени и во Деловникот на Уставниот суд, се остварува по два основни критериуми: прво, како “репресивна” или а *posteriori* контрола, што значи дека Уставниот суд може да ја оценува уставноста и/или законитоста само откако законот, односно друг пропис или општ акт е донесен и влегол во сила. Превентивната контрола, која подразбира оценка на уставноста и законитоста откако законот или прописот е донесен, но се’ уште не влегол во сила и не може да се применува, каква што, на пример постои во Франција (Уставен совет), никогаш не била дел од долгата традиција на уставното судство кај нас и е јасно исклучена како можност во Уставот со самото дефинирање на видот на одлуките на уставниот суд, како поништувачки или укинувачки. Второ, нормативната контрола се остварува или како апстрактна (*principaliter*), или како конкретна (*incidenter*) контрола на уставноста. Во првиот случај нормативната контрола се остварува како апстрактен спор помеѓу норми од повисок и понизок ранг, независно од тоа дали оспорената норма треба да се примени во некој конкретен случај, ниту дали воопшто некогаш е применета. Ваква контрола на уставноста и законитоста, во нашиот уставен поредок, може да иницира секој, независно од тоа дали оспорената норма го засега лицето што ја оспорува или тоа го прави затоа што смета дека таа не е во согласност со Уставот. Во вториот случај, кај конкретната контрола, се работи за контрола на уставноста што ја иницира суд заради оценка на норма од закон што тој треба да ја примени во конкретен предмет за кој одлучува, но смета дека таа норма не е во согласност со Уставот, а истиот не може непосредно да го примени. Меѓутоа и кај апстрактната и кај конкретната контрола на уставноста на законите, Уставниот суд методолошки постапува на ист начин.

Деловникот е отворен за поднесување иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на закон од секој суд, односно судија.

Освен тоа, во согласност со член 18 од Законот за судовите, кога редовниот суд ќе смета дека законот што треба да се примени не е во согласност со Уставот, спорот ќе го реши врз основа на уставните одредби кои можат директно да се применат врз конкретниот случај. Ова всушност преставува можност редовните судови да вршат изземање на неуставниот закон, со директна примена на одредбите од Уставот. Во случај уставните одредби да не можат директно да се применат на конкретниот случај, редовниот суд има должност да ја запре постапката до донесувањето одлука на Уставниот суд. Против одлуката за запирање на постапката, странката има право на жалба, по која одлучува во итна постапка повисокиот редовен суд. Во однос на конкретната контрола на уставноста, заслужува да се истакне фактот дека до Уставниот суд, од 1991 до 2021 година, не е пристигната ниту една иницијатива со прелиминарно прашање за уставност на правен акт, поднесена од редовен суд, за постапка која се води пред истиот.

Апстрактната контрола на уставноста и законитоста е доминантна во работата на Уставниот суд, и таа, со оглед на тоа што иницијативите ги поднесуваа главно лица (физички и правни) кои се засегнати од примената на оспорените норми, служи како средство за остварување на нивните конкретни правни интереси. Освен тоа, во рамки на апстрактната контрола, Уставниот суд ги донесуваше најзначајните доктринарни одлуки од значење за реалното обезбедување на темелните вредности на уставниот поредок, почнувајќи од разбирањето и заштитата на човековите права, поделбата на власта, владеењето на правото, слободните и демократските избори, па се' до конституционализацијата на Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и прифаќањето на пресудите на ЕСЧП како основа и патоказ за интерпретација на релевантните уставни норми. Во овој контекст секако треба да се истакнат одлуките со кои Судот ќе оцени дека се спротивни на принципот на поделбата на власта со закон да се пропишува задолжителен притвор за определени кривични дела, со оглед на тоа што, според Уставот, притвор определува само суд под услови утврдени во закон, а не законодавецот; одлуката на Судот со која укина одредба од Изборниот законик со која се воведуваеше врзан мандат на пратеникот, наспроти слободниот пратенички мандат утврден во Уставот; одлуки со кои беа укинати бројни законски норми поради нивната непрецизност и непредвидливост, што е спротивно на еден од елементите на владеењето на правото, итн.

Особено се важни одлуките со кои Уставниот суд изврши конституционализација на Европската конвенција за човекови права и интерпретативната функција на одлуките на ЕСЧП. Меѓутоа, во повеќето земји во Европа тешко е да се помират суштинското значење на Конвенцијата, од една, и формалниот ранг во уставниот поредок, од друга страна, независно од тоа што често Конвенцијата се квалификува како *темелен уставен текст за човековите права во цела Европа*.¹⁴ Така на пример, Уставниот суд на Сојузна Република Германија цврсто стои на позицијата дека, поради начинот на инкорпорација на Конвенцијата во германскиот правен систем, како обичен сојузен закон, за која важи принципот *lex posterior derogat legi priori*, нејзините гаранции за човековите права не претставуваат референтни уставни норми што го обврзуваат Уставниот суд и дека со уставна жалба не може пред Уставниот суд да се повика на повреда на човековите права од Конвенцијата, но дека Конвенцијата и практиката на Европскиот суд за човековите права, може да се користат како интерпретативен водич при одлучувањето за заштита на слободите и правата, гарантирани со Уставот.¹⁵ За разлика од овој пристап, Уставниот суд на Хрватска прифати надлежност, што не му е изречно дадена со Уставот, да одлучува за согласноста на домашниот закон со Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (одлука У-1-745/1999 од 08.11.2000), и со тоа и` даде на Конвенцијата "квазиуставен карактер," застанувајќи на стојалиште дека кој било национален пропис, што не е во согласност со Европската конвенција, претставува несогласување на националниот закон со принципот на владеење на правото, пропишан во член 3 од Уставот, со принципите на уставност и законитост, содржани во член 5 од Уставот и со принципот на правниот монизам на домашното и меѓународното право, утврден во член 141 од Уставот.¹⁶

14 Jacobs, Francis, *The European Convention on Human Rights, the EU Charter of Fundamental Rights and the European Court of Justice*, in: Ingolf Pernice/Juliane Kokott/Cheryl Saunders (eds): *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, (Nomos 2006)

15 Bourgeois, Stephanie, *The implementation of the European Convention on Human Rights at the domestic level*, во: *Comparative study on the implementation of the European Convention on Human Rights at the national level*, Council of Europe, Belgrade, 2016

16 Katić, Nikolina, *Implementation of the European Convention on Human Rights on National Level*, во: *Comparative study on the implementation of the European Convention on Human Rights at the national level*, Council of Europe, Belgrade, 2016

Уставниот суд на Република Македонија, во 2006 година, се определи, како и хрватскиот Уставен суд, да ја конституционализира Конвенцијата, но на еден друг начин, потесно врзан за статусот на човековите права во уставниот поредок и на прв поглед поблиску до германскиот пристап. Судот се потпре на фактот дека меѓународните акти за човековите права, од суштинска гледна точка, регулираат ексклузивна уставна материја, т.е. имаат уставна содржина¹⁷ и дека поради тоа е легитимно да се постави прашањето: дали тие акти, посебно Европската конвенција за човековите права, треба да имаат поинаков статус од останатите во уставниот поредок на земјата? Инаку, овој резон е втемелен во член 15 од Уставот на Словенија, кој гарантира дека, ако некое човеково право што е предвидено во Уставот е гарантирано на повисоко ниво во некој меѓународен договор, тогаш заштитата се дава на нивото од меѓународниот акт, што се интерпретира како јасно признавање на уставниот ранг на тој меѓународен договор.

Должноста за третирање на меѓународните договори за човекови права во уставниот поредок на РСМ на поинаков начин, а не само низ призмата на формалната хиерархија на правните прописи, произлегува барем од две причини кои се однесуваат на суштински аспекти. Прво, човековите слободи и права признати во меѓународните инструменти се во голема мера инкорпорирани во одредбите од Уставот на РСМ што зафаќаат повеќе од 1/3 од Уставот и, второ, во согласност со член 8, став 1 алинеја 1 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот, признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, претставуваат **темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија**.

Во ваков контекст, Уставниот суд, со Одлука **У.бр.31/2006** од 1.11.2006 година, со која укина одредба од Законот за јавните собири, ја стави Конвенцијата на уставно рамниште со следната аргументација:

Поаѓајќи од член 8, став 1, алинеја 1 од Уставот, според кој една од темелните вредности на уставниот поредок се и основните слободи и права на човекот и граѓанинот, признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, а имајќи го предвид значењето на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, не само како дел од внатрешниот правен поредок на Република Македонија, туку поради општите принципи на кои се потпира и ги промовира, **Судот оцени дека интерпретацијата на член 21 од Уставот треба да се потпира на тие општи правни принципи ...** Меѓутоа, начинот на кој е формулирана оспорената одредба е сосема поинаков од онаа во став 2 на член 11 од Европската конвенција за човекови права, поради што пред Судот се постави прашањето за тоа дали законодавецот успеал разбирливо да го определи интензитетот на ограничувањето на другите слободи, посебно на слободата на движење, како основ за „растурање“ на собирот. **Имено, член 11, став 2 од Конвенцијата инсистира на утврдување „неопходност“ за ограничување на правото на мирно собирање заради заштита на другите вредности и права, што подразбира дека собирот сериозно ги загрозил другите права. Оспорената одредба од Законот, според Судот, не содржи таков квалитет и налог за надлежните органи,** туку општа формулација дека со јавниот собир не треба да се ограничуваат другите слободи и права, а посебно слободата на движење. Во тој контекст, Судот не е на становиште дека попречувањето на сообраќајот на една улица од неколку часови, било со статичен собир или со поворка, би можело да претставува ограничување на слободата на движење, ако собирот има јасна цел да соопшти порака, ако во градот има и други улици по кои може да се

¹⁷ Malinverni, G., *The status of human rights treaties in domestic legal systems*, во: *The Status of International Treaties on Human Rights, Science and Technique of Democracy* No.42, Venice Commission, Council of Europe Publishing, 2006

помине, и слично. Меѓутоа, оспорената одредба лесно може да биде основ за надлежниот орган да препознае ограничување на слободата на движење според резонот на сообраќајните прописи и за најмало попречување на сообраќајот, токму затоа што во таа норма не е содржан квалитативен критериум или налог за неопходноста за ограничувањето на собирот, а со тоа и јасен показател дека целта на законот е собирањето да успее, а не да се оневозможи. Според тоа, иако оспорената одредба на прв поглед изгледа само како опис за тоа како еден собир треба да изгледа, според мислењето на Судот, таа одредба, во вториот дел содржи преопшти основи за неговото ограничување, на кои органите лесно може да се повикаат. **Овие основи за ограничување на собирањето, во отсуство на критериуми за балансирање, го прикажуваат правото на собирање како опасна работа, што според Судот, не може со ништо да се оправда.**

Поради наведените причини, Судот утврди дека оспорената одредба од член 1-а, во делот: „и притоа нема да се ограничува правото на граѓаните кои не учествуваат во јавниот собир на слободно движење и другите права утврдени со Уставот на Република Македонија“, од Законот за јавните собири, **не е во согласност со Уставот, а во врска со Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи.“**

Ова покажува дека критериумот за оцена на неуставноста на одредбата од Законот за јавните собири Уставниот суд го најде повеќе во член 11 став 2 на Конвенцијата, отколку во самостојното значење на член 21 од Уставот, а последната реченица недвосмислено ја става Конвенцијата изречно како комплементарен извор на уставното право.

Подоцна, во Одлуката **У.бр.139/2010** од 15.12.2010 година, со која укина определени одредби од Законот за електронски комуникации, Судот го повтори и дополни истиот став дека интерпретацијата на Уставот треба да се потпира на општите правни принципи содржани во Конвенцијата и **“интерпретирани во практиката на Судот за човекови права во Стразбур“**.

2.1.1.1. СТАТУСОТ НА ПРАКТИКАТА НА ЕСЧП

За разлика од член 18, став 5, кој се однесува на должноста на судовите да ги почитуваат конечните и извршни одлуки на Европскиот суд за човекови права, што имплицира дека се работи за одлуки против Република Северна Македонија, по чиј основ може и да се повтори постапката пред домашните судови, во член 35, став 1, точка 6 од Законот за судовите, на Врховниот суд му се утврдува надлежност да одлучува по барање на странките и другите учесници во постапката за повреда на правото на судење во разумен рок, во постапка утврдена со закон пред судовите во Република Северна Македонија, во согласност со правилата и принципите утврдени со Европската конвенција за човекови права и основни слободи и **тргнувајќи од судската практика** на Европскиот суд за човекови права. Така, во 2008 година, пред Уставниот суд беше поднесена иницијатива со која се оспоруваше уставноста на оваа законска одредба од гледиште на Амандман 25 на Уставот, од кој произлегувало дека судската практика не е извор на правото, односно дека судовите мора да судат само врз основа на Устав, закон и меѓународен договор ратификуван согласно со Уставот.

Уставниот суд не го прифати тој резон на иницијативата и со Решение **У.бр.104/2008** од 20.11.2008 година, одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на оспорената одредба, наоѓајќи дека:

“...текстот на Конвенцијата е нераскинливо поврзан заедно со интерпретацијата од Европскиот суд за човекови права. Врховниот суд во примената на Конвенцијата секако нема да ја постигне нејзината реална имплементација ако се задржи на текстуалниот контекст и негово толкување надвор од јуриспруденцијата

на Судот во Стразбур. Практично, тоа значи дека **ако домашниот суд ја интерпретира одредбата од Конвенцијата, како што пишува без да води сметка и да има увид во практиката на Судот во Стразбур и неговите принципиелни интерпретативни стојалишта, нема да може да ја обезбеди заштитата на правото.**¹⁸

Како што се гледа од изнесеното, Уставниот суд ја искористи приликата не само да го оправда повикувањето на практиката на Европскиот суд кога Врховниот суд одлучува за правото на судење во разумен рок, туку и да даде јасна порака до судовите во сите случаи да ја применуваат Конвенцијата во согласност со интерпретацијата на нејзините одредби, дадена од Европскиот суд, во неговите одлуки.

Ефектот од ова решение на Уставниот суд е во тоа дека, сите споменати одредби од законите што ја врзуваат примената на Европската конвенција со повикување на ставовите на Европскиот суд за човекови права, изразени во неговата судска практика, имаат целосно уставно покрите. **Во таа смисла, практиката на ЕСЧП е *res interpretata* и служи за правилна примена на Конвенцијата како дел од внатрешниот правен поредок.**

Таквиот третман на практиката на ЕСЧП не создава никакви противречности од гледиште на статусот и примената на материјалното право. Имајќи ја предвид уставната обврска на судовите да одлучуваат врз основа на Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, во согласност со нејзината интерпретација (ако сакате: толкување), изразено во ставовите, Судот во Стразбур, во неговите одлуки (член 18, став 6 од Законот за судовите), тогаш непочитувањето и неприменувањето на ставовите на ЕСЧП со нивно игнорирање или очигледно погрешно разбирање, јасно би претставувало основ за жалба против пресудата до повисокиот суд поради **погрешна примена на материјалното право**. Со други зборови, таквата повреда не би била поради неприменување на одлука на ЕСЧП како извор на правото, туку поради погрешна примена на одредба од Конвенцијата, така како што е интерпретирана од ЕСЧП.

Важноста на судската интерпретација на меѓународните акти, при нивната примена во правниот поредок на РСМ, перспективно се зголемува преку нови форми. Така, со ратификувањето на Протоколот бр.16 кон ЕКЧП, кој инаку веќе влезе во сила во август 2018 година, по ратификацијата од 10 држави, ќе се отвори можноста највисокиот суд во земјата, од Европскиот суд за човекови права да побара советодавно мислење за интерпретацијата на човековите права од Конвенцијата при одлучувањето во конкретен предмет. Според тоа јасно е дека и македонските судови се во обврска да го обезбедат еднаквото важење на правото на Конвенцијата на “единствениот правен простор на Европа” заради заштита на гарантираните права на секого под јурисдикција на државата- потписничка. Исто така, со претстојното зачленување на РСМ во ЕУ, домашните судови ќе имаат прилика да ја користат процедурата на “прелиминарна одлука” (preliminary rulings) заради добивање интерпретативни ставови на Судот на ЕУ при одлучувањето во конкретни случаи во кои директно се применува правото на ЕУ.

Надлежноста на Судот за **одлучување за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и граѓанските здруженија** е нова надлежност воведена со Уставот од 1991 година. Всушност, овде се работи за нормативна контрола на конститутивните акти на (програма и статут) политичките партии и Уставот на РСМ, со цел да не се дозволи со наведените партиски акти насилно уривање на уставниот поредок. За разлика од Уставниот суд на Германија и Хрватска, Македонскиот Уставен суд не е надлежен да донесува одлука за забрана на дејствувањето на политичка партија, кога таа дејствува противуставно. Меѓутоа, одлуката на Уставниот суд за укинување на програма и статут на политичка партија всушност има дејство на забрана на дејствување на политичката партија, бидејќи, врз основа на неговата одлука, Апелациониот суд, донесува решение за претанок на постоењето на таа партија.¹⁸

18 Шкариќ Светомир. „Споредбено и македонско уставно право“, Матица македонска, 2004, стр. 699

2.1.2. ЗАШТИТА НА СЛОБОДИТЕ И ПРАВАТА НА ЧОВЕКОТ И ГРАЃАНИНОТ

Непосредната уставносудска заштита на индивидуалните уставни права во уставниот поредок на Република Македонија влезе преку член 110, алинеја 3 од Уставот од 1991 година, со кој Уставниот суд изречно доби надлежност „да ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.“

Оваа одредба се надоврзува на член 50, став 1 од Уставот, во кој е предвидено дека “секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија, во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.“

Иако е доволно јасно дека член 110, алинеја 3 и член 50, став 1 од Уставот се израз на концепцијата за непосредна заштита на овие слободи и права пред Уставниот суд и декатаа концепција е позајмена од традицијата на германската *Verfassungsbeschwerde*, австриската *Beschwerden* и шпанскиот *Recurso de Amparo*, во овие уставни одредби останаа неизречени или недоречени неколку елементи од кои зависи целосната физиономија на процесот на заштитата на слободите и правата пред Уставниот суд, па и самиот назив на инструментот кој се зацврсти во современата култура на европскиот конституционализам, не само како назив, туку и како модел на заштита, под универзалното име на англиски јазик – *constitutional complaint*.

Уставот не уредува како ќе се нарекува правното средство за заштита, против кои акти тоа може да се поднесе, кој може да го поднесе и под кои услови, во кои рокови, каков ќе биде ефектот на одлуката на Уставниот суд итн. За да се обезбеди ефективен пристап до Уставниот суд и за да се оствари оваа негова уставна надлежност, тие прашања мораше да се уредат со актот за начинот на работа и постапката пред Уставниот суд од член 113 од Уставот. Деловникот на Уставниот суд ги регулира овие прашања во Глава IV “Постапка за заштита на слободите и правата од член 110, алинеја 3 од Уставот на Република Македонија“. Иако целата Глава ги содржи членовите 51-57, речиси сите релевантни елементи што ја определуваат правната природа на правното средство за заштита на слободите и правата пред Уставниот суд се регулирани во член 51, кој гласи:

“Секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода, утврдени со член 110, алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземањето дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.“

Нашата уставна жалба, според изнесените одредби, ги има следниве карактеристики:

1. нејзиниот назив е “барање за заштита на слободите и правата“;
2. таа е правно средство за заштита пред Уставниот суд, кога, според оценка на засегнато лице, постои актуелна и директна повреда на слободите и правата сторена со поединечни акти или дејствија на органите на јавната власт, вклучително и на судовите;

3. таа е правно средство со кое се заштитуваат само некои основни права на човекот и граѓанинот, утврдени во Уставот;
4. таа може да се поднесе и против конечен и против правосилен поединечен акт, односно дури и пред да се исцрпат сите правни средства што може да се поднесат против тој акт;
5. таа може да се поднесе во релативно краток рок по доставувањето на конечниот или правосилниот поединечен акт, односно од дознавањето за преземање на дејствието со кое е сторена повредата.

Кога кон ова ќе се додаде дека одлуката на Уставниот суд, кога тој ќе утврди постоење на повреда, има поништувачко, односно забранувачко дејство врз поединечниот акт, односно дејствието, уставната жалба се покажува, нормативно гледано, како крајно ефективно правно средство, во рамки на нејзиниот очигледно ограничен опфат.

Терминот “уставна жалба” во оваа анализа употребува како синоним “барање за заштита на слободите и правата”, со намера да сугерира дека помеѓу нив не постои поимна, туку само термилошка разлика и дека називот на правното средство е ирелевантен за неговата правна природа. Можеби можело, во Деловникот на Судот, да се употреби терминот *уставна жалба*, како што денес тоа правно средство се нарекува во Уставот на Србија, или *уставна тужба*, како што се нарекува во Уставот на Хрватска, но со тоа правното средство немаше ништо ниту да добие, ниту да изгуби. Се разбира, означувањето на правното средство, како уставна жалба, наместо *барање за заштита*, нема намера, ниту може да му даде на правното средство поголемо значење од она што инаку го има и нормативно и стварно. Нормативно, што ќе се покаже и во еден краток компаративен приказ, барањето за заштита на слободите и правата, во смисла на член 51 од Деловникот, е уставна жалба – иако со ограничен досег и со одредени нормативни слабости - затоа што правното средство со кое едно лице може непосредно да пристапи до уставен суд, со барање за заштита на свои уставни права, секаде се нарекува *constitutional complaint*: па, во таа смисла, јасно е дека при финализацијата на моделот на индивидуалната заштита на слободите и правата, во член 51 од Деловникот на Уставниот суд, е извршена рецепција на суштинските обележја на *уставната жалба* во дотогашната европска традиција, што не е спорно ни во компаративната литература, во која Република Македонија се класифицира како земја што има уставна жалба.¹⁹ Се разбира, во различни системи, уставната жалба има различни специфики и во врска со тоа, може да се истакнува дека македонската уставна жалба е послаба од германската, или дека е посилен од албанската, но сите тие се уставни жалби по својата правна природа. Стварно пак, нејзините ефекти, во 31 годишното искуство во Македонија, се повеќе од скромни, а статистиката е крајно обесхрабрувачка за надежите на луѓето дека можат да ги заштитат своите права и слободи пред Уставниот суд: заклучно со декември 2020 год. поднесени се вкупно околу 330 барања за заштита на слободите и правата (уставни жалби: за потребите на овој текст), Судот прифатил надлежност во околу 50 случаи, утврдил повреда на правата само во 4 случаи²⁰, од кои за едно (право на почитување на приватен и семеен живот) Уставниот суд не е надлежен да

19 На пример: Gentili, Gianluca, “A comparison of european systems of direct access to constitutional judges: exploring advantages for the italian constitutional court”, Italian Journal of Public Law, issue1, 2012, p.159
Harutyunian, Gagig and Mavcic, Arne, “The constitutional review and its development in the modern world”, Yerevan-Ljubljana, 1999` p.294

20 У.бр.84/2009 од 10.02.2010 – повреда на право на политичко дејствување поради неосновано одбивање на кандидатура за градоначалник; У.бр.116/2017 од 27.6.2018 г. – повреда на слобода на мисла, уверување и јавно изразување на мислата поради спречување истакнување транспаренти со пораки на јавен простор, со употреба на полициска сила; У.бр.57/19 од 29.5.2019 г. – повреда на слобода на изразување на адвокат во судска постапката, со изрекување парична казна; и У.бр.230/2020 од 12.11.2020 – повреда на право на почитување на приватниот и семејниот живот (за заштита на ова право Судот не е надлежен!?)

одлучува, другите 49 барањата ги одбил, а останатите преку 250 барања ги отфрлил, главно поради ненадлежност, пробивање на преклузивниот рок или други процесни и административни пречки. Рестриктивноста на Уставот во поглед на надлежноста на Уставниот суд за заштита на слободите и правата, квалитетот на барањата за заштита, како и пристапот на судиите на Уставниот суд кон нив и кон супстратот на човековите права, се фактори кои, секој на свој начин, секако влијаат на оваа состојба, но таа, од своја страна, не влијае на правната природа на барањето за заштита на слободите и правата, како уставна жалба. Сепак, нормативната рестриктивност на ова правно средство во Македонија, како и неговата стварна неефективност, изгледа придонесуваат за одредено игнорирање на вистинската природа на барањето за заштита на слободите и правата²¹ или воопшто за постоењето на уставна жалба во Република Македонија²², наспроти неговите суштински обележја, изнесени погоре²³. Во секој случај, тие придонесуваат за зачестени предлози за измена на Уставот, заради радикално проширување на надлежноста на Уставниот суд за директна заштита и на други уставни слободи и права.²⁴ Се смета дека проширувањето на надлежноста на Уставниот суд ќе ја вброи Република Македонија во кругот на мнозинството европски земји во кои, со уставна жалба, се заштитуваат основните или сите човекови права и слободи утврдени со Уставот, како и дека тоа неизбежно ќе влијае врз надминувањето на постојната неефективност на уставната жалба.

Предмет на овој текст не е поддршката или оспорувањето на можната и се чини нужна уставната реформа на надлежноста на Уставниот суд во изнесената насока²⁵, туку, така да се рече, вредносна анализа на системот за заштита на уставните слободи и права во Република Северна Македонија пред Уставниот суд, којшто, покрај уставната жалба, ја вклучува и *actio popularis*, односно индивидуалната претставка (иницијатива) за директно оспорување на уставноста на закон или друг пропис. Согледувањето на тој систем, во компаративен развоен контекст, се чини покажува дека тој не е создаден само од слабости и недостатоци, туку дека има некои важни компензаторски ефекти, коишто, инаку, се содржани во таканаречени уставни жалби во некои системи. Исто така, важно е да се согледа односот на Уставниот суд кон Европската конвенција за човековите права и кон праксата на Европскиот суд за човекови права, што значајно може да ја унапреди интерпретацијата и на материјалните и на процедуралните аспекти на заштитата на човековите права преку уставна жалба. Со таков пристап, се чини, и проблемите од практичен карактер, кои се идентификуваат во нашиот систем, може полесно да се совладаат.

2.1.2.1. ЕВРОПСКИ КОНТЕКСТ

Во **Германија**, уставна жалба може да поднесе секое лице (физичко, правно и странец) што смета дека му се повредени заштитените уставни права од страна на

21 Тренеска-Дескоска, Рената, "Конституционализмот и човековите права", Правен факултет "Јустинијан први" – Скопје, 2006; На страна 270 таа го третира ова правно средство како "квазиуставна тужба".

22 Karakamisheva, Tanja, "Constitutional Complaint- Procedural and Legal Instrument for Development of the Constitutional Justice (Case Study – Federal Republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia and Republic of Macedonia) 2009, http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/MKD_Karakamisheva_E.pdf

23 Нив добро ги забележува и: Исаковска, Мила, "Ефективноста на уставната жалба во Република Македонија според критериумите на Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи", Правен дијалог, бр.4, 2011, Скопје [Правен дијалог бр.4.pdf \(ihr.org.mk\)](#)

24 Арсов, Јордан, "Улогата на Уставниот суд на Република Македонија во заштита на слободата и правата на човекот и граѓанинот, повредени со поединечен акт или дејство", Правен дијалог бр.3, 2011, Скопје; Karakamisheva, Tanja, *Ibid.*, *Supra* 3 [Правен дијалог бр. 3.pdf \(ihr.org.mk\)](#)

25 Уште во далечната 1993 година констатирано е дека не е јасно по кој критериум, во надлежност на Уставниот суд, е ставена заштитата само на некои, а не и на останатите уставни права. Види Спировски, Игор. "Непосредна уставносудска заштита на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата", Безбедност бр.1/93, Скопје

јавната власт и тоа против секој акт или пропуштање на јавната власт, во онаа мера во која може да им бидат повредени правата. Правата што ги штити уставниот суд се основните права (право на човечко достоинство, право на изразување, право на еднаквост пред законот, право на сопственост), како и некои други посебно заштитени права, како правото на глас, правото на природен судија и сл.

Уставната жалба против закон не треба да се меша со *actio popularis*, кое, како правно средство, не постои ни во Германија, ни во Австрија или Шпанија, како ни во повеќето европски земји. Тука се работи за оспорување на закон со уставна жалба, во случај кога се тврди дека повредата на правото настанува непосредно со самото постоење на законот што има норми со самоизвршлив квалитет, без за тоа да е потребно донесување поединечен акт. Рокот за поднесување ваква уставна жалба е една година од објавувањето на законот. Во практиката на Уставниот суд на Германија, вакви уставни жалби беа поднесени, на пример, против законите за ратификација на Лисабонскиот договор и Договорот за европскиот механизам за стабилност, поради наводна повреда на избирачкото право и демократскиот принцип на политичко претставување. Како закони податливи за оспорување со уставната жалба се посочуваат, на пример, и оние со кои се забрануваат и се пропишуваат како казниви одредени поведенија, а на тој начин директно влијаат на однесувањето на лицата, без да се донесе поединечен акт (на пример, забраната за движење во шума непосредно го ограничува правото на движење и не е потребно да се чека лицето да биде казнето за повреда на забраната, за да бара заштита на правото на слобода на движење). Исто така, кога законот овозможува навлегување во правата на лицата без нивно знаење, на пример, со прислушување, самата можност лицето да биде засегнато би требало да е доволна за поднесување на уставна жалба.²⁶

Во германскиот систем, уставната жалба е прифатлива само ако наводната повреда е лична, актуелна и непосредна, што подразбира дека уставната жалба се користи за заштита на сопствено право, а не на право на други, дека повредата е реална, а не потенцијална или идна, како и дека е директна последица на оспорениот акт, а не од некој подоцнежн извршен акт.

Конечно, уставна жалба може да се поднесе во краток рок (еден месец) откако се исцрпени сите правни средства против актот со кој е сторена повредата, или доколку такви средства не постојат. Исклучок од ова правило на супсидијарност постои кога со уставната жалба директно се напаѓа законот, а е можно кога, според оценка на Уставниот суд, таа се однесува на јавен интерес или кога одлагањето може да предизвика неотстранливи штетни последици за подносителот.

Уставната жалба во **Австрија**, иако со иста правна природа, има некои важни специфики, за разлика од Германија. Уставна жалба може да се поднесе за заштита на “сите уставно гарантирани права”, а не само на основните права. Таа може да се поднесе против поединечен управен акт и дејствие (не и против пропуштања) на орган на јавната власт и директно против закон или друг пропис со кој непосредно и ефективно, без донесување поединечен управен или судски акт, се повредуваат правата. Ова треба да се разликува од ситуацијата кога при одлучувањето за уставната жалба против поединечен управен акт, Уставниот суд прибегнува кон оценка на уставноста на законот или на прописот, доколку причината за повредата на правото, сторена со поединечниот акт, лежи во неуставноста на законот, односно прописот што бил применет во конкретниот случај.²⁷ Во таков случај, и во Австрија и во Германија, Уставниот суд ги поништува и поединечниот акт и одредбата од законот.

26 Seibert, Helga, “Admissibility requirements for constitutional complaints and mechanisms for avoiding an excessive case load”, во “The protection of fundamental rights by the Constitutional Court” -Proceedings, Science and technique of democracy, no.15, Venice Commission, Council of Europe Publishing, 1996

27 Како што подоцна ќе се согледа, овој спореден ефект на уставната жалба против поединечен акт, во некои земји, стана единствен ефект на инструментот за оспорување на закон, што само се нарекува уставна жалба.

Битната разлика помеѓу двата система е што уставната жалба во Австрија не може да се поднесе против одлука на суд, поради што оваа надлежност, кога се работи за контрола на поединечни акти, се именува како “специјална надлежност во управен спор” (*Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit*).

Шпанија го вовеле уставното судење со Уставот од 1978 година, главно под влијание на австрискиот и германскиот модел во тоа време, вклучувајќи ја и непосредната заштита на уставните права преку уставната жалба - *recurso de amparo constitucional*.

Со уставна жалба може да се заштитуваат само основните граѓански и политички права и слободи, меѓу кои, на пример, не е правото на сопственост. Уставната жалба, како и во Германија, може да се поднесе и против одлука на суд, како и во случај кога повредата на правото настанува не само со акти и дејствија, туку и со пропуштање од страна на органите на јавната власт.

За разлика и од Германија и од Австрија, пак, уставната жалба не може да се поднесе директно против закон донесен на централно ниво, туку само против подзаконски пропис и законодавен акт на автономните заедници (региони), кога со нив непосредно се повредува правото.

Посебна специфика е што уставна жалба, во интерес на определено лице, може да поднесат и омбудсманот (*Defensor del Pueblo*) и јавниот обвинител, што битно отстапува од стандардот во Германија и Австрија. Некои автори сметаат дека оваа солучија е оправдана, со оглед на тоа што повредата на човековите права не го засега само приватниот интерес, туку има негативно влијание врз почитувањето на човековите права воопшто.²⁸

2.1.2.2. ОСНОВНИ ПРАВЦИ ВО РАЗВОЈОТ

Во напливот на воведувањето уставни судови во централна и источна Европа, по 1990 година од минатиот век, сосема очекувано доминираше рецепцијата и комбинирањето на елементи од овие три системи на уставното судство, генерално, како и на директната заштита на човековите права и слободи пред уставните судови, преку уставна жалба. Разликите, не само фактички, туку и доктринарно, не се безначајни. Држејќи ја Република Македонија во фокусот, може да се види дека пристапот до Уставниот суд, заради заштита на индивидуалните уставни права, споредбено не е претерано ограничен, ниту е суштински исклучен.

Мнозинството земји што ја воведоа уставната жалба овозможуваат со неа да се заштитуваат или основните права (Словачка, Латвија), или сите уставни права (Србија, Словенија, Хрватска, Полска), вклучително и оние што произлегуваат од меѓународен договор (Чешката Република). Куриозитет е Албанија, каде што со уставна жалба може да се бара заштита само на правото на фер судење – концепција којашто заштитата на уставните права ја остава на редовните судови, а уставниот суд го штити правото на фер судење пред нив.

По правило, во овие земји уставната жалба може да се поднесе против поединечни акти, а во Чешка и Унгарија, по реформата од 2012 год., Словачка, Словенија, Хрватска, Црна Гора и Србија, вклучително и против судски одлуки,²⁹ по углед на германскиот систем. Така и во Македонија. Она што на овие земји, освен на Унгарија,

28 Patrono, Mario, “The protection of fundamental rights by constitutional courts – a comparative perspective”, http://www.victoria.ac.nz/law/nzacl/pdfs/vol_5_1999/patrono.pdf

29 Интересна расправа за ратиото на контролата и на судските одлуки, види: Nenadić, Bosa, “Ustavna žalba kao pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Republici Srbiji”, Beogradski centar za ljudska prava, 2010, www.bgcentar.org.rs

по реформата од 2012 година, им недостига во однос на германскиот и австрискиот систем, е неможноста уставната жалба да се поднесе директно против закон што има самоизвршен ефект. Во овој контекст интересен е феноменот на Унгарија, Полска и Латвија, каде под терминот ‘уставна жалба’ се крие само иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на закон, како што постои во Македонија, но квалификувана со непосреден правен интерес. Со овој тип на “уставна жалба” може да се оспори уставноста на закон само кога врз основа на негови одредби е донесен поединечен акт со кој непосредно се повредуваат уставните права на поединецот. Познавачите веднаш ќе забележат дека нашата *actio popularis* целосно го отвора пристапот до Уставниот суд за оспорување на закон, без да се презентира каков и да е непосреден правен интерес, независно од тоа дали тој закон произвел конкретен поединечен акт или не и дали против тој акт се исцрпени правните средства. Во Унгарија, со уставната реформа од 2012 година, овој облик на “неправа” уставна жалба е задржан, а додадена е уставна жалба против секој поединечен акт, како и директно против закон “за чие спроведување не е потребно да се донесе поединечен акт”. Искуството на Унгарија за нас е значајно затоа што таму, паралелно со воведувањето на класичната уставна жалба од германски тип, се укина *actio popularis*, која беше идентична како и во Македонија. Србија и Хрватска не се откажаа од *actio popularis*, иако воведоа уставна жалба со максимален опфат на уставните права. Унгарија е интересна и затоа што ја покажува слабоста на споменатата “неправа” уставна жалба во однос на *actio popularis*: во периодот на паралелното постоење на двете правни средства, до 2012 година, “уставната жалба” речиси и да не се користела, со оглед на простиот факт дека законот многу поедноставно можел да се оспори со *actio popularis*, а правата да бидат заштитени дури и пред да бидат евентуално повредени со поединечен акт, во конкретен случај. Од овој аспект, системот за заштита на слободите и правата пред Уставниот суд на Република Македонија, што се остварува преку ограничената уставна жалба против поединечни акти и неограничената *actio popularis* против закони и други прописи, е неспоредливо поефективен од оние на Полска или Латвија.

За споредба, еден важен пример: Познато е дека Уставниот суд, по иницијатива на граѓани и здруженија, поништи одредби од Законот за електронски комуникации³⁰ и со тоа ги отстрани можностите самоизвршни одредби од законот што овозможуваа прислушување со постојана техничка конекција, и без судски налог, да го повредат правото на приватност, без да постои некој поединечен акт што се однесува на одредено лице, како жртва на повреда на правото. Таков закон во Полска, на пример, не би можел да биде директно оспорен од некое лице, затоа што претходно мора да биде донесен поединечен акт и против него да бидат исцрпени сите правни средства. Се’ до тој момент, потенцијално неуставниот закон, произведува непосредни ограничувања на правата. Единствена можност за директна контрола на законот во Полска или Латвија е преку поднесување предлог за апстрактна контрола од страна на овластени државни органи и институции. Според тоа, положбата на македонскиот граѓанин во поглед на заштитата на правата, кога тие директно се повредуваат со законски одредби, е еднаква на граѓаните во Германија и Австрија (сега и во Унгарија) и, во тој контекст, е подобра од сите други системи во кои уставна жалба може да се поднесе само против поединечен акт, а немаат *actio popularis*. Оттука, може да се изведе еден важен заклучок, имено, дека иако *actio popularis*, односно иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на закон во нашиот систем, има карактер на популарна жалба во јавен интерес и имплицира апстрактна контрола на уставноста на законите, таа се “конкретизира” во “уставна жалба” од германски тип и служи за **непосредна** заштита на слободите и правата,

30 У.бр.139/2010 од 15.12.2010

секогаш кога законот има самоизвршно дејство.³¹ Ова пак, води кон натамошен, радикален заклучок дека, кога Уставниот суд, по иницијатива на засегнато лице одлучува за уставноста на самоизвршен закон кој непосредно повредува права и слободи, ги штити **сите** уставни права, а не само оние од член 110, алинеја 3 од Уставот. Судот не може, во таква ситуација, да одбие да одлучува за уставноста на одредба од законот со која непосредно се повредува некое уставно право, со повикување на тоа дека е надлежен да ги штити само правата од член 110, алинеја 3 од Уставот.

Конечно, некои земји, како Бугарија и Романија, останаа поцврсто приврзани кон класичниот Келзенов модел на уставно судство, и, како и Италија, не ја воведоа уставната жалба. Единствениот пристап на граѓаните до Уставниот суд во овие земји е преку таканаречена конкретна контрола на уставноста (*incidenter*), што може да ја поведе суд, кој, во случајот за кој одлучува, треба да примени закон за кој смета дека не е во согласност со Уставот. Таквата постапка обично ја иницираат странките, во спорот пред тој суд, кој ја прекинува постапката, се обраќа и ја чека одлуката на Уставниот суд за уставноста на законот, а потоа одлучува во предметот за правата и интересите на странките во согласност со одлуката на Уставниот суд. Конкретната контрола на уставноста на законите, патем, е значаен дел од функциите на уставните судови и во земјите кои имаат уставна жалба и треба да се има предвид, како комплементарен фактор при оцената на целокупниот систем за заштита на човековите права. Овој тип на контрола е воведен дури и во Франција, со уставната реформа од 2008 година, и со оглед на традиционалниот систем на превентивна контрола на уставноста во таа земја, преку Уставен совет, претставува мала револуција. Конкретната контрола на уставноста треба да се има предвид како значаен комплементарен фактор при оценувањето на системот за заштита на човековите права во целина. Како што е познато, за жал, во Република Македонија, иако е можна, конкретната контрола фактички не постои, односно судовите досега не изразиле сомневање во уставноста на закон што го применувале во постапката пред нив.

2.1.2.3. УСТАВНАТА ЖАЛБА ВО АКЦИЈА: ПРОБЛЕМИ И ДИЛЕМИ

Атрактивноста на уставната жалба за лицата во правото е очигледен факт секаде каде што постои. Илјадници уставни жалби годишно ги преплавуваат уставните судови.

Големите број предмети за заштита на правата и слободите пред уставните судови покажуваат дека уставната жалба поставува два проблеми и прашања: Прво - како уставните судови да се справат со толкав број предмети во организациска смисла (што не е од интерес во овој текст) и второ - како уставните судови да останат концентрирани на одлучувањето за суштински уставни прашања, потпомогнати со процедурални инструменти? Во Австрија овој втор проблем, по иницијатива на Уставниот суд, започна да се решава со утврдување на овластување за Судот да одбива уставни жалби, без одлука со посебно образложение, ако смета дека не постои разумна шанса за успех. Со други зборови, ако уставната жалба е очигледно неоснована. Дополнително, утврдено е овластување за Уставниот суд да одбие уставна жалба, ако не може да се очекува дека одлуката што би била донесена би појаснила некое прашање од уставното право. Вакво значајно овластување има Уставниот суд на Германија, кој ја отфрла уставната жалба ако прашањето што го покренува нема фундаментална уставна важност. Во Шпанија се бара уставната жалба да има "значајна уставна релевантност". Во Словенија веќе е поднесена иницијатива за измена на Уставот, во насока што силно е поддржана од некои водечки

31 За аспектите на *actio popularis*, како средство за "посредна" заштита на правата, види: Калкашлиева, Милојка, "Правната заштита на човековите права во Република Македонија", Правен дијалог бр.5/2011, Скопје, [Правен дијалог бр. 5.pdf \(ihr.org.mk\)](#)

словенечки конституционалисти.³² Притоа се смета дека обврската за заштита на човековите права им припаѓа на сите органи и дека уставниот суд не треба да се занимава со се, туку да настапува во исклучителни случаи, кога сите други потфрлиле во своите обврски, а неговата одлука да биде стандард за одлучување во иднина.

Ваквото овластување на уставните судови значително го релативизира притисокот на огромниот број уставни жалби³³. Пристапот што го користи Врховниот суд на САД writ of certiorari, овозможува да се “изберат” случаите за кои уставните судови сметаат дека отвораат значајни уставни прашања и заслужуваат да се занимаваат со нив. Овој пристап не претставува само второ приближување на европскиот и американскиот модел на судска контрола на уставноста (првото беше со воведувањето на “конкретната” контрола на уставноста во Европа)³⁴, туку е израз на значајното сознание дека ако уставните судови се занимаваат со индивидуални случаи, во кои одлуката нема истовремено принципиелно значење за важењето и интерпретацијата на уставот, тогаш тие може да ја загубат својата суштинска функција. Она што го бараше Луциус Вилдхабер за Европскиот суд за човекови права, имено, да се концентрира на донесување одлуки за “принципи” и да се приклони кон својата “уставна” улога, заради поставување на минималните стандарди за човековите права во Европа,³⁵ се чини денес е исто така актуелно за уставните судови, само во обратна насока. Одлуката на Уставниот суд, кога одлучува за човековите права, не е само одлука за заштита на субјективното право, туку истовремено и за заштита на објективниот правен поредок кој се темели на тие права.

2.1.2.4. УСТАВНИОТ СУД И ЕСЧП

Очигледно е дека, со погоре наведените темелни одлуки, Уставниот суд во принцип прифати да ја хармонизира својата практика со Конвенцијата и со јуриспруденцијата на Судот во Стразбур. Тоа може да се види од неколку следни одлуки донесени во 2009 и 2010 година. Меѓутоа, тие одлуки покажуваат дека, иако е очигледна желбата на Уставниот суд да ги користи Конвенцијата и практиката на Европскиот суд, една работа е тоа да се стори при апстрактна контрола на уставноста на закон, а друга во постапка по уставна жалба. Овие одлуки се посебни и по тоа што во нив се употребуваат исти пресуди на Европскиот суд за да се поткрепат различни ставови.

Еве за што се работи.

Релативно лесно е да се донесе одлука на Уставниот суд во хармонија со ставовите на Европскиот суд за човекови права кога и во двата случаи се релевантни исти принципи, особено кога и во двата случаи се испитува квалитетот на еден закон. Во таа смисла, на ист начин како и во случајот што се однесуваше на доживотниот затвор, Судот, во одлуката со која укина одредби од Законот за електронски комуникации со кои беше поставена рамка за тајно следење на комуникациите, се повика на случаите *lordachi v. Moldova* и *Weber and Saravia v. Germany* и во целост ги примени развиените минимум стандарди кои, според ЕСЧП, треба да бидат предвидени со закон за да се избегне злоупотреба на власта. Во друг случај на

32 Ribičič, Ciril, „*Strengthening Constitutional Democracy*”, World Conference of Constitutional Courts, Cape Town, 2009, http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/SLO_Ribicic_E.pdf

33 Се оценува дека споменатите реформи во Австрија придонеле за ставање на Судот во позиција повторно да се справи со постојаниот раст на предмети и да ја спроведе постапката во рамки на толерантни граници: Wagner, Britta, “Remedies and effects of decisions in constitutional complaint procedures”, in: *The Protection of Fundamental Rights by the Constitutional Court - proceedings, Science and technique of democracy, no.15*, Venice Commission, Council of Europe Publishing, 1996

34 За ова види повеќе: Спировски, Игор, “Улогата на уставниот суд во градењето на уставната демократија”, “Судиска ревија” бр.2/99, Скопје

35 Wildhaber, Luzius, “*The European Court of Human Rights in Action*”, *Ritsumeikan Law Review*, no.21/2004, p.91

апстрактна контрола, **У.6р.194/2008** од 25.3.2009 година, Судот ја оценуваше уставност на одредбата од Законот за парнична постапка, која предвидува можност Судот да ги казни странките кои ги злоупотребуваат своите процесни права, како и нивните застапници, ако се одговорни за таквата злоупотреба. Одредбата беше оспорена како нејасна и непредвидлива, со можност да доведе до арбитрарно ограничување на слободата на изразување на адвокатите од страна на судијата. Уставниот суд се повика на случаите *Nikula v. Finland* и *Kiprianou v. Cyprus* со цел да ги нагласи генералните принципи изнесени во тие случаи, прво, дека адвокатите имаат одредена одговорност за зачувување на авторитетот на судството и правилното правораздавање, и второ, дека нивната слобода на изразување може да биде пропорционално ограничена заради остварување на таа легитимна цел. Судот оцени дека оспорената законска одредба ги изразува истите генерални принципи и, сметајќи дека судијата може да ја примени како крајно средство за одржување на редот во судницата, утврди дека таа не е во спротивност со Уставот, не навлегувајќи во натамошно испитување на квалитетот на одредбата. Меѓутоа, *Nikula* и *Kiprianou* се случаи во кои Европскиот суд, спротивно на претходниот пример, става многу поголема тежина на принципот дека слободата на изразување на адвокатот е толку важна, што може да се ограничи само во исклучителни случаи. Во овие предмети Судот во Стразбур, откако ги испита околностите преку тестот на пропорционалност, утврди дека со казнувањето на адвокатите во тие случаи било повредено нивното право на слобода на изразување. Оттука, тие два случаи може да се употребат посоодветно кога Уставниот суд треба да направи убедлива идентификација на границите на ограничувањето на слободата на изразувањето, отколку да се задоволи со генералниот став дека слободата на изразување не е апсолутна.

Уставниот суд наскоро имаше можност за таква суптилна анализа во постапка по уставна жалба во предметот **У.6р. 107/2010** од 16.2.2011 година, во кој адвокатот сметаше дека, со кривична осуда за клевета поради наводни неистинити изјави за спротивната странка, дадени во граѓански спор при давање правна помош на клиент, му е повредено правото на слобода на изразување. Судот донесе мнозинска одлука, со која го одби барањето. Во одлуката Судот повторно се повика на случаите *Nikula* и *Kiprianou* за да го истакне принципот дека слободата на изразување на адвокатите не е неограничена. Наспроти тоа, прифаќајќи го овој генерален принцип, авторот на овој текст, во своето издвоено мислење, се повика на истите пресуди на Европскиот суд, за да го поткрепи спротивниот став. Имено, смета дека анализата на пропорционалноста на изречената казна, во дадените околности, води кон заклучок дека слободата на изразување на адвокатот била повредена во нејзината суштина.

Суштинската поента на разликите во овој предмет на Судот е во тоа што не е доволно Уставниот суд само да се повика на одредени случаи на ЕСЧП и да ја хармонизира својата практика само во контекст на генералните ставови и принципи на тој суд, туку е потребно да ја хармонизира методологијата на тестот на пропорционалност. Во предметите во кои се оценува уставноста на нормативните акти, Уставниот суд е релативно безбеден од аспект на прашањето дали соодветно ги интерпретира пресудите на ЕСЧП и не постои простор за ефективен дијалог, со оглед на тоа што тие предмети на Уставниот суд не може да се појават пред ЕСЧП. Меѓутоа, во предметите во кои Уставниот суд одлучува по барања за заштита на слободите и правата (уставна жалба), мерата на хармонизацијата, односно на соодветноста на интерпретацијата, конечно ја утврдува ЕСЧП.

Во овој контекст, за жал, Уставниот суд, наспроти сите очекувања, во неколку значајни случаи на повреда на човековите права, наместо да ги заштити, си дозволи не само суштински да се оглуши од барањата на жртвите на повредата, туку дури самиот, со своето постапување, беше извор на повреда на човековите права гарантирани

со Европската конвенција. Така, Уставниот суд го одби барањето на г-дин Макрадули за заштита на неговото право на слобода на изразување, повредено со судска пресуда со која било утврдено дека сторил клеветата против јавен функционер, наоѓајќи дека во случајот нема повреда на тоа право, додека подоцна, по негова апликација, Судот во Стразбур, напротив, утврдил дека постои повреда на неговото право. Истото се случи и со случајот на г-дин Гелевски, чие барање за заштита на слободата на изразување Уставниот суд го одби, а Судот во Стразбур утврди таква повреда. Истиот след се гледа и во случајот на Ставроплагијалниот манастир и г-ѓа Мижимаковска, кога Уставниот суд го отфрлил нејзиното барање за заштита на слободата на верско изразување преку недозволување регистрација на верска група, затоа што таа го поднела барањето во име на групата, а не во свое име, додека Судот во Стразбур, подоцна, утврдил дека во тој случај постои повреда на правото на слобода на изразување. Ист е случајот и со Бекташката заедница, која, откако не успеала да го заштити своето право пред Уставниот суд, ја добила правдата пред Судот во Стразбур. Во случајот на г-дин Селмани, претседател на Здружението на новинари, во кој бараше заштита на правото на слобода на изразување, повредено со исфрлувањето на новинарите од пленарната сала на Собранието на Република Македонија, Уставниот суд не најде повреда, но таква повреда утврди Судот во Стразбур, кој истовремено утврди и повреда на правото на фер судење, затоа што Уставниот суд не одржал јавна расправа во тој предмет, а на што бил обврзан со Деловникот (Член 55). Во последниов случај, не само што Уставниот суд не ја дал бараната заштита, туку и самиот ги повредил правата на апликантот гарантирани со Конвенцијата.

Овие согледувања се обесхрабрувачки во контекст на желбата, толку често повторувана кај нас, да се измени Уставот и уставната жалба да се прошири на сите уставни права, затоа што се покажува дека ниското ниво и обем на заштита на уставните права, од член 110, алинеја 3 од Уставот, не е последица (само) на тесниот опфат на уставната жалба, туку на сериозното потфрлање на судискиот состав на Уставниот суд во изминатиот период, што би рекле, на немањето капацитет да се создаде критично мнозинство кое ќе суди во корист на човековите права, а кое ќе биде во согласност со резоните и генералните принципи што ги создава Европскиот суд за човекови права. Во такви околности, без сериозно сетирање на пристапот кон оваа проблематика од страна на судиите, широчината на уставните права што непосредно би ги заштитувал Уставниот суд, нема да придонесе за зголемена (суштинска) заштита на човековите права од Уставниот суд.

2.1.3. РЕШАВАЊЕ НА СУДИР НА НАДЛЕЖНОСТИ

Уставната надлежност на Уставниот суд за решавање за судир на надлежност попрецизно е регулирана со Деловникот на Судот. Според Деловникот (член 62) Уставниот суд одлучува за решавање на судир на надлежност меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт и меѓу органите на Републиката и на единиците на локалната самоуправа, по предлог кој може да го поднесе и секој од органите меѓу кои настанал судирот. Покрај тоа, предлог може да поднесе и секој кој, поради прифаќањето или одбивањето на надлежноста на одделни органи, не може да го оствари своето право.

Со одлуката со која решава за судирот на надлежноста, Уставниот суд го определува надлежниот орган за одлучување по предметот.³⁶

³⁶ Деловник на Уставен суд на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, број 70/92, член 65

Во текот на постапката Уставниот суд може да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечните акти на органите по чиј повод е предизвикан судирот на надлежност, до донесувањето конечна одлука.³⁷

Преку решавањето за судирот на надлежност Уставниот суд всушност го заштитува начелото на статусна или институциска уставност. Со ова начело се уредува положбата на органите на државната власт и на органите на локалната самоуправа во уставниот поредок на Република Северна Македонија. Со заштитата на оваа уставност Судот ги определува уставните граници на власта, на државно и на локално ниво, во рамки на уставниот поредок.³⁸

Од горенаведеното може да се констатира дека надлежноста на Судот за решавање на судирот на надлежности меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт и меѓу органите на Републиката и на единиците на локалната самоуправа е солидно нормативно уредена со Уставот и Деловникот. Дополнително, во досегашната тридесетиниска судска практика, се нотираат 9 предмети по кои Судот постапувал, при што во два предмети со донесување одлука утврдил која институција е надлежна при судир на надлежности. Притоа од следењето на работата на Судот, судската практика и разговорите со претставниците на Судот, не наидовме на проблеми и дилеми во остварувањето на оваа надлежност на Судот.

2.1.4. ОДЛУЧУВАЊЕ ЗА ОДГОВОРНОСТА НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА РЕПУБЛИКАТА И ЗА ДРУГИ ПРАШАЊА УТВРДЕНИ СО УСТАВ

Во рамки на уставната надлежност за **одговорноста на претседателот на Републиката**, Уставниот суд одлучува за повеќе прашања утврдени со Уставот, и тоа: за одземањето на имунитетот на претседателот на Републиката (член 83), за настапувањето на условите за престанок на неговата функција (член 82) и за утврдувањето на неговата одговорност (член 87).

За одземањето на имунитетот на претседателот на Републиката и за утврдувањето на неговата одговорност Уставниот суд одлучува со двотретинско мнозинство на гласови од вкупниот број судии.

Постапка за утврдување одговорност на претседателот на Републиката покренува Собранието, со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Ако Уставниот суд утврди одговорност на претседателот на Републиката за кршење на Уставот, функцијата му престанува по сила на Уставот.

Уставниот суд го утврдува настапувањето на условите за престанок на функцијата претседател на Републиката поради смрт, оставка, трајна спреченост да ја врши функцијата или престанок на мандатот по сила на Уставот, по службена должност.

Постапките за одземање на имунитетот на претседателот на Републиката, за настапувањето на условите за престанок на неговата функција и за утврдувањето на неговата одговорност, подетално се регулирани со Деловникот на Уставниот суд.

³⁷ Ibid, член 66

³⁸ Шкарик Светомир. „Споредбено и македонско уставно право“, Матица македонска, 2004, стр. 697.

Уставниот суд, од 1991 до 2021 година, постапувајќи по неговата уставна надлежност за утврдување услови за престанок на функцијата претседател на Републиката, донел две одлуки. Со првата одлука е утврдено дека на претседателот на Републиката му престанал мандатот по сила на Уставот, поради истекот на времето за кое бил избран. Кај втората, престанокот на мандатот е поради смрт на претседателот на Републиката. Од следењето на работата и судската практика на Судот, можеме да констатираме дека при остварување на оваа надлежност на Судот не би можело да има проблем, затоа што одлуките на Судот во оваа насока само ја утврдуваат конкретната фактичка состојба дека настапиле услови за престанок на функцијата претседател на Републиката.

2.2.

ПОСТАПКАТА ПРЕД УСТАВНИОТ СУД

Во согласност со член 11 и 12 од Деловникот, **постапката за оценување на уставноста на закон или на уставноста и законитоста на подзаконски општ акт** се поведува со решение на Уставниот суд, а по повод поднесена иницијатива. Секој може да поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на закон или на уставноста и законитоста на подзаконски општ акт (*actio popularis*).

Нема одредба за ограничување или одредување кој може да поднесе иницијатива за оценка на уставноста и уставноста и законитоста па се извлекува заклучок дека, покрај сите, и судиите на Уставниот суд можат тоа да го сторат.

Покрај тоа, Уставниот суд и сам (по службена должност), може да поведе постапка за оценување на уставноста на закон или на уставноста и законитоста на подзаконски општ акт.

При испитувањето на уставноста на закон или на уставноста и законитоста на подзаконски општ акт Уставниот суд може да ја оценува уставноста и законитоста и на одредбите на законот или на подзаконскиот општ акт што не се оспорени во иницијативата.

Во врска со можноста Уставниот суд да поведува постапка за оценување на уставноста на закон и на уставноста и законитоста на подзаконски општ акт, вниманието го привлекува одредбата од член 16, став 2 од Деловникот на судот според која, покрај другото, доколку иницијативата е поднесена од непознат подносител, ќе се смета дека не е поднесена, што секретарот ќе го констатира на поднесокот. Оттука се поставува прашањето: Зошто Уставниот суд не поведува постапка и по ваква иницијатива, ако веќе може да поведе постапка по службена должност. Општо е познато дека има граѓани кои се плашат од реперкусии, ако отворено, со име и презиме, поднесат иницијатива за оценување на уставноста на закони и уставноста и законитоста на подзаконски општи акти. Во практиката тоа се случува кај вработените во државните органи и институции и во други органи и институции кои вршат јавни овластувања. Тие стравуваат од реперкусии ако поднесат иницијатива за оспорување на уставноста или законитоста на подзаконски општ акт на органот, од-

носно на институцијата во која се вработени, па тоа повеќе им одговара да го сторат анонимно. Во овој случај иницијативата поднесена од анонимен подносител може и треба да биде повод за поведување постапка по службена должност од страна на Уставниот суд за оценување на уставноста, односно уставноста и законитоста на подзаконскиот општ акт.

Во врска со ова препорачливо е да се следи практиката на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), според која, подносителот кој сака да остане анонимен ја потпишува иницијативата, но бара од ЕСЧП да се заштити неговата анонимност. Доколку постои такво барање, тој е должен да ја штити анонимноста. При тоа потписот и другите лични податоци ја олеснуваат комуникацијата меѓу судот и подносителот на иницијативата.

По оценувањето на уставноста на законите и уставноста и законитоста на подзаконските општи акти, според значењето, следна функција на Уставниот суд е **заштитата на слободите и правата на човекот и граѓанинот**. На Уставот на РСМ може да му се забележи малиот опфат на слободи и права чија заштита е ставена во надлежност на Уставниот суд. Така, според одредбата од член 110, алинеја 3 од Уставот, во надлежност на Уставниот суд е ставена заштитата на слободите и правата што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Оваа одредба на Уставот не е во колизија со одредбата од член 50, според која секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, пред судовите и пред Уставниот суд, во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност. Се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања. Граѓанинот има право да биде запознаен со човековите права и основни слободи и активно да придонесува, поединечно или заедно со други, за нивно унапредување и заштита.

Всушност, уставотворецот предвидува двоен систем на заштита на човековите права и слободи пред редовните судови и за одредени права пред Уставниот суд.

Зошто тоа е така, не е јасно, и зошто нема можност за сите права и слободи што се предвидени како темелни вредности во Уставот, да се оценуваа нивната заштита пред Уставниот суд!?

Не е јасно зошто уставотворецот прави **разлика помеѓу 'граѓанин' и 'човек'** при повикувањето на заштита, давајќи му приоритет **само на граѓанинот во заштитата** на слободните и правата утврдени со Устав пред судовите и Уставниот суд, во согласност со член 50 и член 100 од Уставот, кој штити слободи и права на **човекот и граѓанинот**.

Според член 51 од Деловникот на Уставниот суд секој граѓанин кој смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено правото или слободата утврдени во член 110, алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија може да бара заштита од Уставниот суд во рок од два месеца од денот на доставувањето на конечниот или правосилниот поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземањето на дејството со кое е сторена повредата, но не и подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Согласно оваа одредба од Деловникот, **само физичко лице кое е граѓанин на РСМ** може да поднесе барање за слободи и права. Во конкретен случај, кога како подносител би се јавило правно лице, обврска на Судот е да го отфрли барањето. Ограничувањето што го прави Деловникот произлегува од одредбата од член 110

алинеја 3 од Уставот на РСМ, каде е утврдено дека Уставниот суд ги штити само слободите и правата на човекот и граѓанинот.

Не е познато зашто само на физичките лица, а не и на правните лица им е овозможена заштита на правата и слободите. Секако дека во оваа насока е потребна промена, како во Уставот, така и во Деловникот. Ова уште повеќе кога се укажува дека во Уставот се инкорпорирани сите меѓународни акти, како што се Универзалната декларација и Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП). Во прилог на ова секако е и околноста што, согласно со Уставот, судиите судат и врз основа на меѓународни договори ратификувани во согласност со Уставот и одлуката на Уставниот суд со која и се дава конституционален карактер на ЕКЧП.

Уставниот суд не може да ја оценува содржината на ЕКЧП. Таа не може да биде менувана ни со устав, ни со закон од страна на законодавната или извршната власт. ЕКЧП само може Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) да ја толкува и тие толкувања за судиите се обврзувачки. Во меѓународните документи се употребува термин **„секој“**, што значи сите физички и правни лица да може да бараат заштита.

Член 51 од Деловникот ја стеснува пошироко утврдената уставна одредба само на граѓанин, не и на човек, за можноста да бара заштита на човековите права и слободи утврдени со член 110, алинеја 3.

Што станува со терминот „ЧОВЕК“? Овој термин го подразбира лицето што не е државјанин на РСМ (член 4 од Уставот), значи што е странец. Дали тој може да покрене иницијатива за уставност и уставност и законитост на некој општ акт, одговорот е позитивен. Дали тој може да покрене Барање за заштита на слободи и права? Одговорот исто така е позитивен. Одредбата на Уставот од член 110, алинеја 3 одредува дека Уставниот суд штити одредени права и слободи на човекот и граѓанинот, што значи дека е дадена можност на секој човек (како и на странец) да бара од Уставниот суд заштита на неговите права и слободи кои се наведени во член 110, алинеја 3.

Со одредбите од членовите 52 до 54 од Деловникот се пропишува содржината на барањето и постапката на Судот до денот на одлучувањето.

Согласно со Деловникот, за заштитата на слободите и правата Уставниот суд одлучува, по правило, врз основа на одржана јавна расправа (член 55) на која се покануваат учесниците во постапката и Народниот правобранител, а по потреба можат да се повикаат и други лица, органи или организации. Доколку некои од учесниците на јавната расправа не присуствуваат, а се уредно поканети, расправата може да се одржи.

Според сознанијата добиени од увидот во одлуките на Уставниот суд, во најголем број од постапките по поднесените барања за заштита на слободите и правата, не се одржува јавна расправа. Ваквото постапување е спротивно на член 55 од Деловникот на Судот, во согласност со кој, како што е погоре наведено, по правило, по барањата за заштита на слободите и правата се одлучува по одржана јавна расправа.

Од анализата на одредбите на Деловникот може да се заклучи дека одржувањето јавни расправи е оставено на волја на Судот, односно во него не е прецизирано на кој начин се одлучува за одржување или неодржување јавна расправа. Нема сомнение дека јавната расправа претставува инструмент за потполно утврдување на фактичката состојба и дека таа придонесува за ширење на правната култура што е значајна за развојот на едно демократско општество и е обигаторна кога се одлучува по барањата за заштита на слободите и правата. Неодржувањето јавна расправа треба да биде исклучок, а не практика, како што е сега, и мора да постои оправдана причина која Судот ќе ја образложи за тоа зошто нема да одржи јавна расправа.

Неодржувањето јавни расправи по поднесени барања, во согласност со Деловникот, и оставањето на оценка Судот селективно да постапува при изборот за кои предмети ќе се одржи јавна расправа, говори за недоволната отвореност на Судот кон јавноста и за недостаток на волја за вклучување на стручната јавност, со цел донесување правилна одлука и добивање јавна поддршка (доверба) за работата на Судот.

При анализата на постапката за заштита на правата и слободите на човекот и граѓанинот се отвори прашањето: Доколку повредата направена со поединечниот акт и дејствие произлегува од неуставен закон или негова одредба, дали Уставниот суд може да го поништи или укине неуставниот закон или неговата одредба со која е направена повредата во истата постапка во која одлучува за заштита на правата и слободите? Во Уставот и Деловникот не се предвидени одредби со кои се наметнуваат ограничувања на Судот двете постапки да се одвиваат одделно, Во согласност со тоа не гледаме пречки кои стојат пред Уставниот суд за спојување на двете постапки во една, бидејќи тоа го зголемува квалитетот на одлуката, а во исто време и примена на практиката на ЕСЧП - оценување на законитоста во делот на квалитетот на законот и неговата согласност со Уставот. Во прилог на оваа теза оди и одредбата од член 14 од Деловникот, според која Уставниот суд може и сам (по службена должност) да поведе постапка за оценување на уставноста на закон, односно на уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт.

Кој и како ја покренува надлежноста на Уставниот суд да решава за **судир на надлежности меѓу законодавната, извршната и судската власт, меѓу органите на републиката и заедниците на локаната самоуправа**, како и за **другите прашања утврдени со Уставот**, нема одредби во Уставот. Штом нема ограничувања во оваа насока, се разбира дека сите заинтересирани лица можат да се јават како можни баратели, а во Деловникот подетално е објаснето за таквата надлежност на Судот.

2.3.

ОДЛУЧУВАЊЕТО НА УСТАВНИОТ СУД

Видови акти

Актите на Уставниот суд се правни инструменти преку кои Судот ја остварува својата надлежност и дејност. Видовите акти на Уставниот суд се утврдени во член 112 од Уставот (ова се однесува само на одлуките) и во член 69 од Деловникот на Уставниот суд.

Уставниот суд донесува одлуки, решенија и заклучоци. Уставниот суд донесува одлуки кога одлучува за суштината на работата, односно за суштината на спорот, предвидени со Уставот. Решенијата, за разлика од одлуките, имаат процедурално, а не суштинско значење и се предвидени со Деловникот на Судот исто како и заклучоците што се донесуваат за дејствијата што се преземаат во текот на постапката.

Решенија

Во согласност со член 71 од Деловникот, Судот донесува решение кога одлучува за следниве прашања:

- за поведување постапка за оценување на уставноста на закон, односно уставноста и законитоста на пропис и друг општ акт;
- за запирање на постапката;
- за отфрлање на иницијативите, предлозите и барањата;
- за запирање на извршувањето поединечни акти или дејство донесени врз основа на закон, пропис или друг општ акт чија уставност, односно уставност и законитост ја оценува .

За постапките што се водат пред Судот решенијата се од процедурално значење, а се во согласност со надлежностите за постапување. Решението, како вид акт – правен инструмент, не е предвидено во Уставот, туку само со Деловникот на Судот.

Одлуки

Во согласност со член 112 од Уставот се уредува прашањето за видот на одлуки (укинувачка или поништувачка) на Уставниот суд кога одлучува по неговата основна надлежност за оценување на уставноста и законитоста на законите и другите прописи и општи акти. Во овој член не се спомнати одлуките што Судот ги донесува кога одлучува по останатите негови надлежности од член 110 од Уставот, односно за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот, решавање на судир на надлежност меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт и меѓу органите на Републиката и на единиците на локалната самоуправа и за утврдување одговорност на претседателот на Републиката. Сепак, ставот 3 од овој член алудира на сите одлуки што ги носи, а не само на одликите за уставност и законитост, па оттаму поблиското уредување на оваа материја е препуштена на Деловникот на Судот, а е во согласност со член 70 од истиот.

Уставниот суд донесува мериторни одлуки кога одлучува за следниве суштински прашања:

- за поништување или укинување на закон и друг пропис, програма и статут на политичка партија или друг општ акт;
- за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот;
- за решавање судир на надлежност;
- за одземање имунитет, за одговорноста и за утврдувањето на настапувањето на условите за престанок на функцијата на претседател на Република Северна Македонија;
- за имунитетот и за условите за разрешување од должноста судија на Уставниот суд на Република Северна Македонија;
- за утврдување на неуставност на закон, односно неуставност и незаконитост на пропис и друг општ акт во време на важењето, што престанал да важи во текот на постапката, ако се исполнети условите за нивно поништување.

Во согласност со член 25 од Деловникот, Одлуките се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број судии на Уставниот суд, само за одговорноста на претседателот на Републиката одлуките се донесуваат со двотретинско мнозинство од вкупниот број судии.

ПРАВНО ДЕЈСТВО НА ОДЛУКИТЕ

Правното дејство на одлуките на Уставниот суд е утврдено со одредбите во Уставот на РСМ и со Деловникот на Уставниот суд. За разлика од тоа, правното дејство на одлуките, во период од 1963 до 1991 година, било уредено со уставите од 1963 и 1974 година и двата со закони за Уставниот суд.

Правното дејство на одлуките на Уставниот суд зависи од видот на одлуката. Така, доколку се работи за одлука на Судот со која е поништен закон или негова одредба или подзаконски општ акт или негова одредба, нејзиното дејство е ретроактивно – наназад од денот на објавувањето на Одлуката во Службен весник на Република Северна Македонија (ex tunc). Според ова правило, ваквите одлуки на Судот дејствуваат не само во иднина, туку и повратно – ретроактивно, од моментот на донесувањето на поништениот закон или друг пропис. За разлика од поништувачките одлуки, правното дејство на одлуките на Уставниот суд со кои се укинува закон или негова одредба или подзаконски општ акт или негова одредба (укинувачки одлуки) се однесува само за во иднина. Тоа значи дека укинатиот закон или подзаконски општ акт престанува да се применува и да произведува правно дејство ex nunc (од укинувањето, па натаму), додека последиците од неговата примена остануваат до укинувањето.

Закон, негова одредба или друг акт кој е укинат или поништен со одлука на Судот, не се враќа во живот, односно во приемна во правниот поредок, и нема правно дејство. Дополнително, Уставниот суд нема надлежност да врши нормативна дејност, па таа надлежност е во рацете на законодавната власт.

Терминот поништување во правната теорија и практика се употребува многу често и неговото значење е релевантно во насока на тоа какво дејство може да произведе.

Генерички гледано, терминот поништување произведува исто дејство во толкување на правната теоретска наука, без различни погледи.

Правниот лексикон на издавачот „Современа администрација, издаден во Белград (организација во поранешната СФРЈ од 1970г.) го разработува овој термин преку три сегменти:

- поништување исправи;
- поништување правни акти;
- поништување правни дејства.

Првиот сегмент го индицира прашањето дали Уставниот суд има надлежност за поништување исправи? Одговорот е негативен. За другите два сегмента, со оглед дека одлуките на Уставниот Суд се однесуваат за акти и дејства на кои се однесува поништувањето, во делот на надлежност на Судот, одговорот е позитивен.

Во објаснувањето и обработувањето на овој термин земени се предвид како правната литература во Југославија и странската правна литература, така и одредени латински значења на изразите од римско право кои се применуваат и ден-денес во правната наука и практика. За потребата на анализа битни се околностите ‘поништување на правните акти’ и ‘поништување на правните дејства’.

Значењето на поништувањето е дека тоа е општоприфатен термин кој има општо-прифатено значење и како таков потребно е да се толкува и применува и во нашата правна терминологија. Зошто е потребна ваквата констатација кога се повикуваме и го употребуваме терминот поништување? Општо познато е прифатеното значење и дејствие дека не може да се менува, а може да се дообјаснува без отстапување во значењето. Таков пристап има и во Уставот на РСМ и во Деловникот на Уставниот суд кој претставува одредена уставна категорија.

Поништувањето е дејство кое го исклучува правниот акт од правниот поредок – систем, и тој акт веќе не произведува правно дејство.

Уставот на РСМ, во член 112, предвидува можност Уставниот суд да укине или да поништи закон ако утврди дека тој не е во согласност со Уставот. Тој ќе укине или поништи друг пропис или општ акт, колективен договор, статут или програма на политичка партија или здружение ако утврди дека тие не се во согласност со Уставот или со закон. Дејството на укинатите или поништените одлуки произведува правно дејство согласно со општоприфатеното правило за владеење на правото и тоа од денот на објавувањето на одлуките во Службен весник на РСМ, од кој тие се конечни и извршни. Последиците или правното дејство на тие одлики се преведени во правната теорија, а во согласност со истата се и одредбите на Деловникот, кој преставува акт за начинот на работата и постапката пред Уставниот суд и е предвиден со Уставот (член 113). Тоа е акт кој произлегува од Уставот и може да биде само уставен акт, а не закон или подзаконски акт.

Значењето на правното дејство поништување се оценува и преку латинските изрази одомаќени и применувани во правната теорија и практика.

Ex tunc (од тогаш) е израз согласно кој правниот акт (одлука на судот) делува не од моментот кога е донесен, туку од некој претходен момент кој е одреден или во самата одлука, или на некое друго место. Ова значи поништување на правните последици и по правило се воспоставува состојба која постоела пред актот да е донесен. Со Деловникот се овозможуваат вакви состојби. Ваквото дејство е резултат на примената на стандардот на владеење на право и правната сигурност.

Ex nunc (од сега) означува одлука која дејствува од моментот кога е донесена и нема повратно дејство (освен запирања на извршувањето, дури и кога истото е започнато). Овие објаснувања се однесуваат за поединечните акти поврзани со поништувачките и укинувачките одлуки на закон или друг акт.

За реализирање на одлуките на Уставниот суд (поништувачки и укинувачки) теоријата и практиката познаваат институти како „неможност за извршување на правосилни поединечни акти кои биле донесени врз основа на закон, пропис или друг општ акт, кои се укинати со одлука на Уставниот суд.

Неможноста за извршување се однесува на недозволеност на спроведување или запирање на извршувањето, ако извршувањето е започнато. Истото се однесува и кога актот е поништен.

Дадена е можност на секого за барање за поништување на поединечен акт, кога Уставниот суд поништил закон, пропис или друг акт врз кој е донесен тој акт со одредување рок од 6 месеци од денот на објавување на одлуката на Судот во службен весник.

Дадена е можност за примена на институтот ‘враќање во поранешна состојба’ за отстранување на последиците од поништувањето на актот, ако со измена на поединечниот акт од став 1 од член 81 од Деловникот не може да се отстранат последиците од поништениот акт од страна на Уставниот суд.

Исто така можна е примена на институтот 'надомест на штета' или друг начин подобен за отстранување на последиците што настанале со примена на подоцна поништениот акт.

Сите овие институти само се набројани инструменти на правното дејство на одлуките на Уставниот суд кои се востановени во правната наука, а се во согласност со дадената надлежност на Уставниот суд, во согласност со Уставот. При тоа не е излезено надвор од уставните предвидувања и од уставната рамка.

Ваквото предвидување е резултат на одредена состојба која несомнено постоела пред поништување на актот. Затоа и поништувањето има *ex tunc* дејство, што е резултат на правната теорија и практика, а Деловникот само ја предвидува оваа можност.

Имајќи ја предвид надлежноста на Уставниот суд за заштита на одредени права и слободи од член 110, алинеја 3, тој, покрај констатацијата за евентуална повреда, го определува и начинот на отстранување на последиците од примената на поединечниот акт или дејството со кој е извршена повредата.

Постоење теоретски или илузорни правни средства, без можност да се ремедира состојбата, е неприфатлив пристап, а според практиката на ЕСЧП, правниот лек што е даден како можност потребно е ефикасно да делува.

2.5.

ИЗВРШУВАЊЕ НА ОДЛУКИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД

2.5.1. Конечност, извршност и задолжителност на одлуките

Од аспект на извршувањето, одлуките на Уставниот суд имаат неколку суштествени карактеристики. Тие се конечни и извршни. Покрај тоа, тие се и задолжителни. Секој на кој се однесуваат е должен да ги изврши.

Извршноста на одлука на Уставниот суд значи дека нема никакви процедурални пречки за нејзино извршување во практиката, како што можат да се појават во постапката за извршување на пресудите на редовните судови. Таквото својство на одлуките на Уставниот суд непосредно произлегува од нивната правосилност и конечност, односно од невозможноста незадоволните субјекти да користат правни лекови за нивно отстранување.

Со извршувањето одлуката се реализира во практика. Кога се во прашање одлуките на Уставниот суд, со извршувањето се отстранува од правниот поредок неуставниот закон или негова одредба, како и неуставниот или незаконскиот пропис или негова одредба.

2.5.2. Извршување, следење и обезбедување на извршувањето

Според одредбите на член 86 од Деловникот, одлуките на Уставниот суд ги извршува донесувачот на законот, другиот пропис или општиот акт што со одлука на Судот е поништен или укинат.

Одлуките со кои Судот одлучува за заштита на слободите и правата утврдени со Уставот ги извршува органот или организацијата што го донела поединечниот акт, кој со одлука на Судот е поништен, односно органот или организацијата што го презела дејството кое Уставниот суд, со одлука, утврдил дека со него правото или слободите се повредени. Оваа обврска е во насока на зајакнување на независноста на Судот и судиите.

Уставниот суд има обврска да го следи извршувањето на своите одлуки и, по потреба, да побара од Владата на Република Северна Македонија да го обезбеди нивното извршување.

Нема сомнение дека Владата може да обезбеди ефикасност во извршувањето на одлуките на Судот само со следење на текстот на неговите одлуки. Затоа одлуките на Судот треба да бидат детално и темелно аргументирани. Тоа ќе овозможи да се согледа начинот на нивното извршување.

На работните средби со претставниците на Уставниот суд беше укажано на проблемот на формализам при постапувањето во извршување на одлуките. Имено, органот кој бил должен да ја изврши одлуката донесувал нов општ акт, односно коригирал одредба на актот со незнатни измени и дополнување, со еден или неколку зборови со кои, во суштина, не се отстранувала повредата на Уставот, односно законот, по што можела да уследи или уследувала нова иницијатива за оцена на уставноста, односно уставноста или законитоста на општиот акт. Со таквото постапување се „изигрува“ одлуката на Уставниот суд што, од правно етичка гледна точка, не е дозволено. Покрај тоа, со таквото постапување непотребно се зголемува бројот на предмети пред Судот.

Во врска со ова треба да се истакне дека силен инструмент за извршување на одлуките на Уставниот суд се одредбите од Кривичниот законик кој предвидува високи казни (пет, односно десет години затвор) за неизвршување на одлука на Судот. За жал, немаме сознанија дали имало случаи на поведување постапка за кривична одговорност и исходот од истата, но секако дека во услови на доследна примена на законите, истата би можела да има силно предупредувачко дејство. Во исто време потребно е да се напомене дека кривичната одговорност кај пратениците за донесена одлука, со изгласано и презентирано мислење, не може да се оствари. Нив ги штити пратеничкиот имунитет одреден со член 64 од Уставот. Одговорноста за однесувањето, кое придонесува за недонесување одлука за измена на неуставен закон, може на друг начин да се санкционира, особено во изборниот процес.



З

**РАБОТАТА НА
УСТАВНИОТ
СУД**

3.1.

ЕФИКАСНОСТ

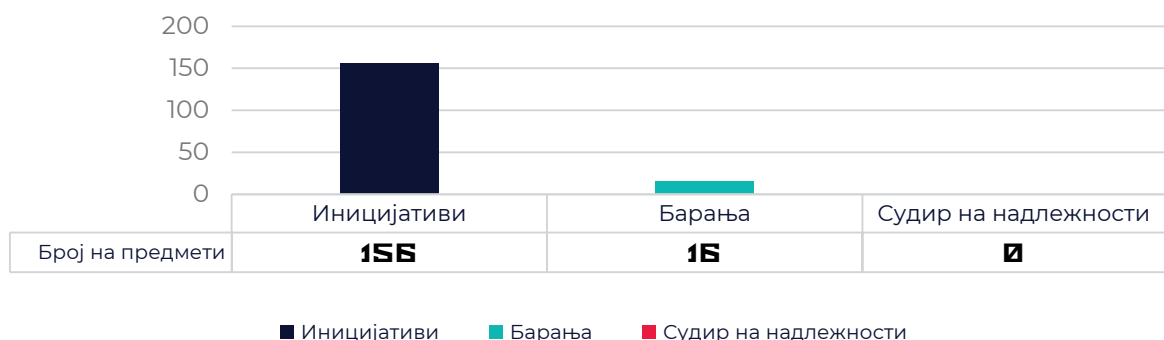
Предмети во работа

Институтот за човекови права, во рамките на проектот „Уставниот суд – заштитник на владеењето на правото“, ја следеше работата на Уставниот суд во период од октомври 2020 до јули 2021 година. Од податоците добиени со следењето на работата на Уставниот суд, изразени во Извештај за работата на Уставниот суд бр.1, 2 и 3³⁹, констатиравме дека во работа имал вкупно 172 предмети, од кои 156 иницијативи за поведување постапка за оценување уставност на закон или уставноста и законитоста на друг пропис, и 16 барања за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот.

Дополнително, Судот не расправал по ниту еден предлог за решавање на судир на надлежности.

Бројката од вкупно 172 предмети во работа, за период од октомври 2020 до јули 2021 година, не укажува на постоење преоптовареност на Судот со работа. Имено, во просек секој судија-известител, во наведениот период, постапувал по околу 22 предмети, односно по 2 предмети на месечно ниво, што секако не претставува индиција за преоптовареност во работата. Дополнително, при носењето на оваа констатација се водевме од критериумот „број на предмети во работа“, без да се навлегува во анализа на нивната содржина и сложеност.

БРОЈ НА ПРЕДМЕТИ ВО РАБОТА 10.2020 – 8.2021



Во делот на работата по иницијативи се утврдува отсуство на постапки поведени по иницијатива на Уставниот суд. Најбројни подносителите на иницијативи за оценка на уставноста на законите и на уставноста и законитоста на подзаконските општи

39 Извештај за работата на Уставниот суд бр.1 <https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/us-kvar-talen-izveshtaj-okt20-jan211.pdf>

Извештај за работата на Уставниот суд бр.2 <https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/uskvar-talenizvestajfevruariapril21.pdf>

Извештај за работата на Уставниот суд бр.3 https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/US_kvar-talenizvestaj_3.pdf

акти, се граѓаните. Во текот на следењето на седниците може да се заклучи дека судиите, при разгледување на поединечни предмети, увидуваат дека постојат бројни проблеми со одредени одредби во повеќе закони, што им дава можност самите да поведат постапки за оценување на уставноста и законитоста. Ова упатува на заклучок дека има потреба од поголема проактивност на судиите во оваа насока. За волја на висината, иако надвор од извештајниот период, Уставниот суд, во 2020 година прв пат постапуваше по сопствена иницијатива (*proprio motu*), оспорувајќи ја уставноста и законитоста на пет од уредбите со законска сила, при што одлучи да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на три од нив.

Судот, заради разјаснување на фактичката и правната состојба, по одделни иницијативи, во секоја фаза од постапката, може да одлучи дали да одржи подготвителна седница. Во извештајниов период, Судот, во 6 случаи ја искористил оваа деловничката можност и одржал подготвителна седница. Практиката на одржување подготвителни седниците е воспоставена во последната година и претставува позитивна промена во работата на Судот.

При анализа на предметите може да се заклучи дека бројот на поднесени и расправани иницијативи пред Судот значајно се разликува од бројот на барањата за заштита на слободите и правата. Со цел да утврдиме дека станува збор за постојан тренд, ги анализиравме податоците на Уставниот суд од 1991 до крајот на 2020 година. Оттаму, бројката на поднесени иницијативи, на годишно ниво, изнесува во просек околу 215, додека за барањата просекот е 11 предмети. Ова укажува на малото познавање на граѓаните на ова правно средство, на мал број права и слободи кои можат да бидат заштитени на овој начин и немање доверба на граѓаните во Уставниот суд, кога одлучува за заштита на слободи и права. Впрочем, за време на своето безмалку 30-годишно постоење, Уставниот суд, заклучно со декември 2020 година, вкупно има примено 333 барања за заштита на слободи и права од страна на граѓаните, од нив се решени 313 предмети, при што, во 49 случаи, Судот го одбил барањето, не наоѓајќи дека е сторена повреда на слободите и правата, а во 4 случаи донел одлука во која се утврдува повреда на која се повикале подносителите. Во најголемиот број случаи (243) Судот го отфрлил барањето поради отсуство на процесно-правни претпоставки за одлучување или ненадлежност, а административно се завршени 17 предмети. Според тоа, овој правен институт во македонскиот правен систем не може да се смета за ефективно правно средство, во смисла на член 13 од Европската конвенција за заштита на човековите права и слободи.

По барањата за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот, во согласност со член 55 од Деловникот, Уставниот суд одлучува, по правило, врз основа на одржана јавна расправа. На јавната расправа се покануваат учесниците во постапката и Народниот правобранител, а по потреба можат да се повикаат и други лица, органи или организации. На јавната расправа подносителот на барањето имаа право да го презентира својот случај и непосредно да го информира Судот за сите факти релевантни за одлучувањето. Притоа не е исклучена можноста на јавната расправа да се презентираат и нови докази и информации кои не му биле познати на Судот во претходната постапка, а се битни за мериторното одлучување по предметот. За разлика од зачестениот број подготвителни седници, кога одлучува по иницијативи, Судот одржал само една јавна расправа (една јавна расправа е закажана) врз основа на барање за заштита на слободи и права, иако кога одлучува по истите, по правило тоа треба да го прави врз основа на одржана јавна расправа.

Во последниот квартал од мониторингот утврдено е дека во 4 предмети Судот не донел одлука, од причини што предлозите за одлучување во овие предмети не го добиле потребното мнозинство. Причината за тоа ја лоцираме во завршувањето на

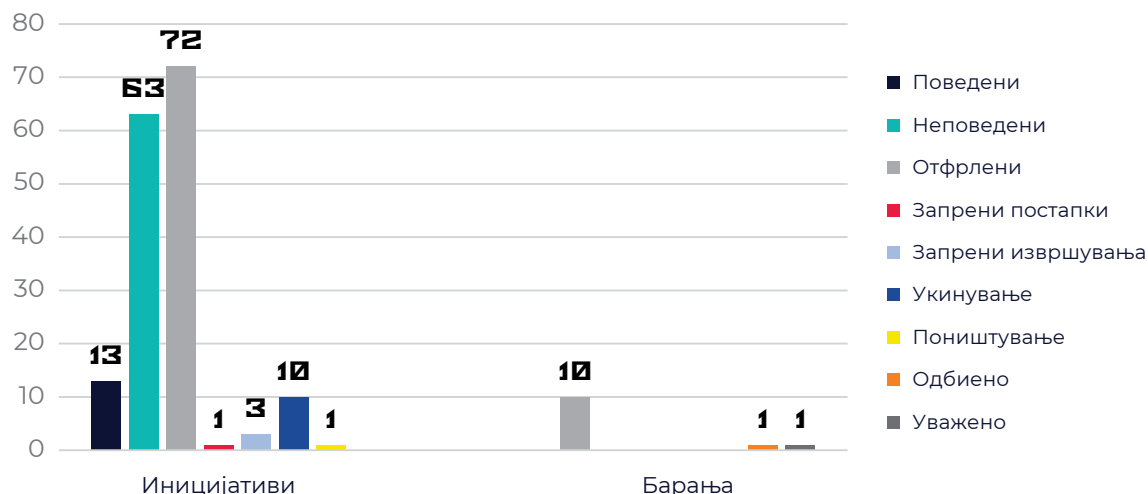
мандатот на тројца уставни судии на 31 мај. Оттогаш Судот заседава во некомплетен состав од 6 судии, додека за донесување одлука потребно е мнозинство гласови од вкупниот број судии, односно минимум 5 гласа. Бидејќи од завршувањето на мандатот на судиите до сега не се избрани нови судии, а поминале повеќе од 3 месеци, сметање дека тоа е недопустливо, затоа што негативно влијае на ефикасноста на работењето на Судот и предизвикува таложење предмети. Дополнително, алудира на проблем со постапката на избор на уставни судии, која не е детално уредена.

Одлучени предмети

Од Вкупниот број предмети Судот одлучил да поведе вкупно 13 постапки за оценување на уставноста и законитоста, а во 63 предмети се донесени решенија за неповедување постапка. Отфрлени се 72 иницијативи и 10 барања за слободи и права. Судот има донесено едно решение за запирање постапка и 3 за запирање извршување поединечни акти или дејство, донесени врз основа на закон.

Мериторно одлучувајќи по иницијативите, донесени се вкупно 10 одлуки за укинување и 1 за поништување во постапка за оценување на уставноста и законитоста. Во делот на одлучувањето по барањата за човекови права и слободи, донесени се 2 одлуки, при што со едната се одбива барањето на жалителот, бидејќи не е најдена повреда на слободите и правата, додека кај втората има уважување на барањето и е утврдена повреда на правото на заеднички семеен живот, како составен дел на правото на почитување на приватниот и семејниот живот гарантирано со член 40, став 1 од Уставот на Република Северна Македонија и член 8, став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

ОДЛУЧУВАЊЕ



Траење на постапките

Просечното траење на постапките (од поднесување на иницијативата, барањето, предлогот, до окончувањето на постапката), за предмети за кои се донесени конечни акти на Уставниот суд, во периодов на известување, а сметано од денот кога биле поднесени, (независно од почетокот на проекто), изнесува, во просек, 9 месеци за првиот и вториот квартал и 11 месеци за третиот квартал.

Ако се имаат предвид сите околности во кои работи Уставниот суд, во однос на должината на постапките од поднесување на иницијативите, барањата, предлозите, до окончувањето на истите за предмети, сметање дека периодот од 11 месеци просечно траење на постапките претставува генерално подолг период на постапување, што може да се оцени како одреден пад на ефикасноста на Судот во работењето. Секако, анализирајќи ги поединечно случаите, само во делот на времетраење на постапките (не влегувајќи во содржината на предметите), може да се увиди дека најдолгото работење по предмет траело цели 98 месеци, додека најкраткиот рок во кој е одлучен предмет изнесува 1 месец. Долгото траење на одредени постапки е индиција за намалена ефикасност на Судот во работењето, кога одлучува по нив. Основано се поставува прашањето кои се причините за долгото траење на постапките?

Од особено значење при давањето релевантна оценка за должината на постапката е оценката на суштината на предметите што се разгледуваат. За да се даде правилна оценка, треба суштинска анализа на предметите, земајќи ја предвид сложеноста на истите и сите друг елементи кои доведуваат до должина на постапката.

Во правниот систем на РСМ не постои инструмент или механизам за ремедирање на долгото траење на постапките пред Уставниот суд, со кој би можела да се оценува должината на постапките, во смисла на тоа дали е задоволен стандардот „разумно време“. Имајќи ја предвид ваквата состојба сметање дека само ЕСЧП е во позиција да го оценува овој елемент и тоа за предмети кои се однесуваат на заштита на човековите права и слободи. ЕСЧП не постапува по предмети кои се *in abstracto* (*actio popularis*) и во таа насока основано се поставува прашањето: Дали тој ќе преземе надлежност за оценување на должината на постапката по тие предмети?

Секако, горенаведеното не значи дека одлуките на Уставниот суд не може да се коментираат од компетентни лица.

Дополнително, во периодот на мониторингов се утврди дека на седниците на Судот не е разговарано по прашањето: 'Зошто некои предмети, примени во Судот, подолг период не се ставени на седница, без да се знаат причините за тоа?.'

Заради разрешување на ваквите соостојбите потребно е да се обрне поголемо внимание од претседателот на Судот, кој е задолжен за организирање на работата и ажурноста на Судот, а во насока на зголемена ефикасност и ефикасност на Судот во целина.

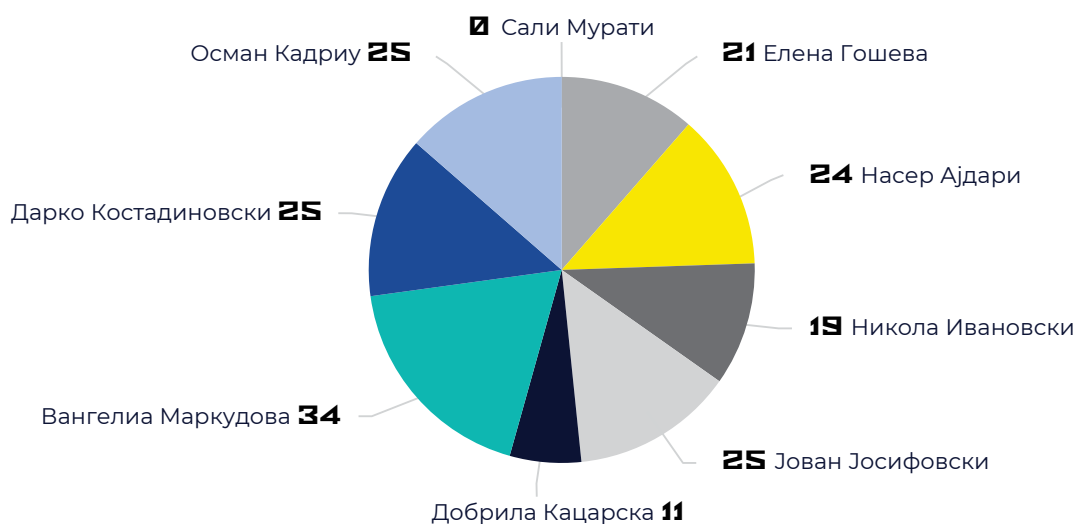
Извршување на одлуките на Уставниот суд

Во практика, следењето на извршувањето на одлуките на Судот се остварува на тој начин што секој што има правен интерес за извршување одредена одлука, доставува поднесок со кој го известува Судот дека неговата одлука не е извршена. Доколку поднесокот е уреден, се оформува предмет со назнака „И“ во рамки на кој секретарот на Судот ќе побара потребно известување од доносителот на актот или од друг субјект за извршувањето на одлуката. Во случај да не добие известување за извршувањето на одлуката, секретарот на Судот, согласно со член 87 од Деловникот, ќе побара од Владата на РСМ да го обезбеди нејзиното извршување. Сметање дека Судот мора да заземе поактивна улога во следењето на извршувањето на неговите одлуки, со тоа што нема да чека да прими поднесок дека одлуката не е извршена, туку од институциите што се одговорни за извршување на одлука ќе бара известување за преземени дејства за нејзино извршување.

Работата на уставните судии

Во рамки на следењето на работата на уставните судии се утврди дека при распределбата на предмети (иницијативи) се применува систем на азбучен редослед, според презимето на судиите, притоа не можевме да констатира дали при распределбата на предметите се водело сметка за критериумот сложеност на предметите и покрај тоа што во Деловникот постојат одредби за распределба на предмети кои не се доволно прецизни и јасни. Од податоците добиени од следењето на работата на Судот, а кои се наведени подолу во графиконот, може да се утврди разлика во бројот на предмети на секој судија известител. Ова се должи на повеќе фактори и тоа: претседателот на Судот не се јавува во улога на судија-известител (не добива предмети), на претседателот и на уште двајца уставни судии им истекол мандатот на 31.5.2021 година и дел од судиите, во одреден временски интервал, не биле на работа од различни причини (боледување, користење годишен одмор итн.). Дополнително, во ноември 2020 година извршен е избор на нов судија во Уставниот суд, која од 1.6.2021 година стана претседател на Уставниот суд.

СУДИЈА - ИЗВЕСТИТЕЛ ВО ПРЕДМЕТИ



Во согласност со член 25 од Деловникот, судијата што гласал против одлука или кој смета дека таа треба да се заснова на други правни основи, може да го издвои своето мислење и писмено да го образложи. Од анализата на податоците произлегува дека вкупниот бројот издвоени мислења изнесува 14, од кои 10 се индивидуални и 4 заеднички за повеќе судии. Поранешниот претседател на Уставниот суд Сали Мурати се издвојува по бројот на индивидуални издвоени мислења од останатите. Дополнително, воочливо е дека тројца судии, во периодот на известување, немаат издвоено ниту едно мислење. Големиот број издвоени мислења на судиите покажува дека одлуките што ги донел Судот, особено за предмети од поголем интерес за јавноста, често се носени без големо мнозинство и со различни ставови и правни аргументации.

ИЗДВОЕНИ МИСЛЕЊА



3.2.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ЈАВНОСТ

Според член 84 од Деловникот на Уставниот суд, јавноста во работата на Судот се обезбедува со известување преку средствата за јавно информирање за одржување на јавните расправи, а по оцена на судот и за одржување на седница и подготвителна седница, со присуство на учесниците во постапката и на други лица, на лица од органи и организации и претставници на средствата за јавно информирање за одлуките на судот по прашања од интерес за пошироката јавност.

Уставниот суд, по потреба, а најмалку двапати во годината, организира конференции за печат.

Уставниот суд издава Билтен и Збирка на одлуки - како трајни извори за запознавање на јавноста со неговите одлуки, стручни мислења и ставови.

Врз основа на наведеново, преку мониторингот спроведен врз работата на Уставниот суд, може да се утврди следново: На веб страната на Уставниот суд се направени вкупно 148 објави, од кои 108 се соопштенија за работата на седниците, 31 се известувања за одржани состаноци и работни средби, 2 се известувања за учество на конференции и официјални посети, 2 се однесуваат на известување за изборот на нов претседател на Уставниот суд, 3 објави се однесуваат на оглас за вработување и одлука за избор на кандидати и 2 објави се однесуваат на годишниот извештај и завршната сметка.

Уставниот суд, во периодов на известувањето, не одржал ниту една конференција за медиумите, поради состојбата со пандемијата во РСМ, но бил во постојана комуникација со истите, информирајќи ги за тековното работење. Дополнително, издадена е Монографија на Уставниот суд на РСМ и 2 збирки на одлуки, како траен извор за запознавање на јавноста со неговите одлуки, стручни мислења и ставови.

Како што може да се забележи од изнесеното, Судот е транспарентна институција, со добро уредена интернет (веб) страница, која редовно се ажурира. При анализа на веб страната, особено е важно да се нагласи дека системот на пребарување е функционален и овозможува лесно пребарување и изнаоѓање на потребните податоци и информации.

Забележлив е многу стеснетиот обем на информации од јавен карактер кои може да ги даде Судот. Листата за информации од јавен карактер на Уставниот суд ја сочинуваат следниве групи на информации: конечни одлуки на Уставниот суд, Деловникот на Уставниот суд, бројот на поднесени иницијативи и дневниот ред за одржување на седниците на Уставниот суд. Се поставува прашање: Зошто во листата на информации од јавен карактер не се ставени бројот на поднесени барања за заштита на слободите и правата, бројот на поднесени предлози за решавање на судирот на надлежност и за подносителите на предлозите; потоа бројот на одржани седници и подготвителни седници, денот на одржувањето итн.? Овие информации ги има во Годишните извештаи за работа на Уставниот суд и покрај тоа што не се наведени во Листата. Затоа, прашањето се сведува на пристап до овие информации за пократки единици време (месец, тромесечје, половина година), доколку се појави интерес за нив.

На веб страната е поставен Детален водич за составување барања за заштита на слободите и правата пред Уставниот суд. Врз основа на овој факт може да се заклучи дека Судот, на заштитата на слободите и правата наведени во член 110, алинеја 3 од Уставот, им посветува посебно внимание.

Најпосле, веб-страницата содржи и посебна рубрика за остварување контакт со Уставниот суд, со адреса на судот, телефонски броеви за остварување телефонски контакт и мејл адреса за остварување контакт преку интернет и контакт форма која треба да се пополни за да се оствари контактот преку интернет.

Јавноста во работата на судот на јавната расправа, седницата и подготвителната седница може да се исклучи ако тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на земјата, чувањето на државна, службена или деловна тајна, заштитата на јавниот морал и во други оправдани случаи што ги определува судот (член 85 од Деловникот).

Според податоците од одржаната тркалезна маса посветена на транспарентноста на Уставниот суд, на која учество земаа и новинарите, беше истакнато дека до 2014 година Уставниот суд бил една од најтранспарентните институции во Републикава. Покрај другото, било дозволено аудио и визуелно снимање на седниците од страна на медиумите. Судот имал лице - портпарол задолжен за односи со јавноста. Портпаролот често имал брифинзи за медиумите и другите заинтересирани субјекти во врска со работата на судот и со неговите одлуки. Во 2014 година, со одлука на судот, ваквата практика се напушта, со образложение дека снимателите ја попречуваат работата на судиите. Тогаш судот делумно се затвара за јавноста – за граѓаните на кои им служи. Оваа состојба е релативно надмината, за што се уверивме непосредно, при следењето на седниците на Судот. Имено, дозволено е снимање од медиумите со камера, на почетокот на седниците, и користење мобилни телефони од новинарите, за време на седницата. Има позитивни промени и во излагањата на судиите при образложувањето на мислењата и ставовите. Но, очигледно е дека се' уште има судии кои имаат пооскудни излагања.

Јавноста во работењето на Уставниот суд е извонредно значаен механизам за остварување увид на граѓаните во неговата работа и за контрола над неговата работа.

Јавноста на работењето на Уставниот суд е важна заради тоа што се постигнува видливост, подобрување на јавниот имиџ и зголемување на довербата во Судот, а пред сè заради транспарентност во носењето на одлуките на судот кои се од интерес за пошироката јавност.

За волја на вистината, иако се' уште не е најдено решение што ќе овозможи новинарите и снимателите да си ја вршат својата работа, а при тоа да не им сметаат на судиите при образложувањето на своите ставови и мислења на седниците, сакаме да истакнеме дека има тенденции за промени кон подобро. Судот е отворен за соработка со невладините организации - здруженијата на граѓани. Во врска со ова посебно истакнуваме дека Судот, со Институтот за човекови права, склучи меморандум за соработка. Согласно со овој меморандум претставници од Институтот ги следат јавните седници. Дополнително, треба да се нагласи дека јавноста никогаш не била исклучена (освен во согласност со член 85 од Деловникот) од седниците на Судот, туку забраната се однесува само за снимањето на седниците од страна на претставниците на средствата за јавно информирање.

Кога сме кај снимањето, според Деловникот на судот (член 26, став 3), покрај водењето записник за седницата за одделни предмети во кои се поставуваат позначајни уставно - правни прашања, се обезбедува стенографирање, односно магнетофонско (аудио) снимање на текот на расправата. Аудио снимката е составен дел на записникот (член 45, став 4).

Судот нема вработено лице за односи со јавноста (портпарол). Работите на портпарол ги врши еден од советниците, покај работите пропишани со Правилникот за систематизација на работните места во стручната служба на судот. Со Правилникот е предвидено работно место за такво лице, но тоа работно место не е пополнето.



4



ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Современата уставноправна наука и практика предупредува за потребата од зајакнување на независноста на уставните судови, особено што тие се грижат за остварување на уставноста во дадената држава и за заштита и остварување на основните човекови права и слободи.

Следејќи ја практиката на ЕКЧП, актите за работа на Уставниот суд, преку реализирање на неговата надлежност, ги носи самиот Уставен суд и на тој начин ја зајакнува својата независност.

Творците на Уставот, сега на Република Северна Македонија, предвиделе Уставниот суд за остварување на својата работа да донесе акт за тоа, а уставните судии тој акт го нарекоа Деловник на Уставниот суд на РСМ.

Секое ревидирање на текст на вакви акти, гледано од аспект на потребата од примена на искуствата добиени од практиката од работењето на Уставниот суд и укажувањата на експерти од оваа област, со претходни експертски дебати, е добредојдена.

Уставот на РСМ предвидува надлежност на редовните судови и на Уставниот суд во заштитата на човековите права и слободи, и тоа на редовните судови преку процесните и материјалните закони, а на Уставниот суд само преку одредени права и слободи предвидени во член 110, алинеја 3 од Уставот, меѓу кои заштитата од дискриминација по точно наведени основи. Новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација предвидува повеќе основи за дискриминација од Уставот. Ова бара уставни амандмани за проширување на листата на основи за постапување по истото од страна на Уставниот суд.

Препорака: Потребно е проширување на листата на основи за дискриминација во Уставот на РСМ.

Дополнително, потребна е широка експертска дебата по прашањата дали треба да се прошири и листата за права и слободи, чија заштита се бара од Уставниот суд и дали со директна примена на ЕКЧП и постојните правни механизми во националниот правен систем не се обезбедува квалитетна и доволна заштита на човековите права и слободи?

Уставниот суд не може да ја презема улогата на можна четврта истанца.

Со оглед дека не е дадена можност правно лице да бара заштита на правата предвидени во Уставот, потребна е корекција во тој дел.

Препорака: Најадекватно би било да се изврши измена на зборовите „човек“ и „граѓанин“ со зборот „секој“, како што впрочем е и во текстот на ЕКЧП. Во спротивно се доведува во прашање и можноста за целосна примена на ЕКЧП. Втората можност е Уставот да се дополни со терминот „правно лице“. Воедно, ваквата измена треба да се имплементира и во Деловникот.

Уставниот суд дава конститутивен карактер на ЕКЧП, во својата Одлука У.бр.31/2006 од 1.11.2006 година, донесена по поднесената иницијатива за оцена на уставноста, но прашање е дали, со примена на истата во практиката, може да се смета дека ја проширува оваа важност и кај заштитата на човековите права и слободи? Парцијалното оценување на конституционалното дејство на ЕКЧП отвора сериозни дилеми.

Препорака: Воедначување на пристапот кон важноста и имплементацијата на ЕКЧП.

Во Уставот и Деловникот не е предвидена можноста за изземање на судии.

Препорака: Изземањето на судии на Уставниот суд преставува начин на негова работа. Затоа тоа треба да се уреди со Деловникот на Судот, како по барање на странките во постапката за заштита на човековите слободи и права, така и по барање на самите судии, секако со презентирање аргументи. Одлуката за изземањето може да ја донесе претседателот на Судот, или, на негов предлог, одлуката да ја донесат судиите. Дополнително, решение за надминување на проблемот за пополнувањето на бројот на изземени судии би можело да биде преку избор на „ad hoc“ судии од страна на Собранието, на ист начин како во редовна постапка.

Статусот на судиите и нивната независност е уставна категорија. Платите на судиите се законски регулирани и истото треба да се однесува и за други додатоци на плата кои сега се предмет на Деловникот. Точно е дека на ваков начин се зајакнува независноста, но, со оглед на законскиот карактер на овие права, тие треба да бидат регулирани во веќе постојните закони, а не во Деловникот на Уставниот суд.

Препорака: Додатоците на плата на уставните судии, нивната висина и невозможноста за намалување на нивните плати, треба да бидат уредени со Законот за платите и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката.

Согласно со Деловникот, при распределбата на предметите (иницијативите) се применува системот по азбучен редослед, според презимето на судиите. При тоа не можевме да констатираме дали при распределбата на предметите се водело сметка за критериумот за сложеноста на предметите и покрај тоа што во Деловникот постојат одредби за таква распределба, кои не се доволно прецизни и јасни.

Препорака: Распределбата на предмети, како еден од основите за зајакната независност, треба да е јасно и прецизно разработена во Деловникот, за да се избегнат сите евентуални злоупотреби. Во таа насока треба да биде земена предвид сложеноста и видот на предметите.

Судот води грижа за следењето на извршувањето на неговите одлуки, само доколку секој што има правен интерес за извршување одредена одлука достави поднесок со кој го известува Судот дека неговата одлука не е извршена. Во тој случај од Судот се побарува известување од доносителот на актот или од друг субјект за извршувањето на одлуката. Никаде не е кажано што станува со предметите во кои одлуката на Судот не е извршена, а притоа не е доставен поднесок за нејзиното неизвршување?

Препорака: Во делот за неизвршување на одлуките, Уставниот суд треба да има проактивна улога во насока на известување на јавноста за состојбите со извршувањето. На овој начин целокупната јавност ќе биде запознаена со фактот за неизвршувањето на одлуките од одреден орган и ќе може и самата да го оценува евентуалното несоодветно однесување.

Покрај ваквата активност на Уставниот суд, новинарите како и невладиниот сектор, потребно е да реагираат на соодветен начин.

Уставноста на законот со кој е извршена интервенција во одредено право или слобода треба да се оценува во иста постапка во која се утврдува евентуалната повреда на тоа право или слобода.

Препорака: Потребна е доработка во Деловникот, во насока на спојување на двете постапки (постапка за заштита на слободите и правата и постапка за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на прописите и другите општи акти) во една.

Чинот на неизбирање нови судии, по завршувањето на мандатот на тројца уставни судии, на 31 мај, негативно влијае на ефикасноста на работењето на Судот и предизвикува зголемување на бројот на предмети.

Дополнително, алудира на проблемот со постапката, која не е детално уредена во делот на известувањето на Собранието за престанокот на мандатот на судијата, иако Судот навремено, три месеци пред завршување на мандатот го известил Собранието. За да се зајакне ваквото поставување потребно е ова да се вметне како обврска на Уставниот суд во Деловникот.

Препорака: Потребно е веднаш да се изврши избор на судии на Уставниот суд, со цел да се пополнат упразнетите места и да се исполни уставната обврска за бројот на уставни судии. Ова со цел да се обезбеди ефективно и ефикасно работење на Уставниот суд, а и за да се даде можност за презентирање на плурализам на мислења и ставови при донесувањето на одлуките.

Од следењето на работата на Уставниот суд, во периодот од октомври 2020 година до јули 2021 година, може да се констатира дека Судот најмногу постапувал по поднесени иницијативи (156), додека бројот на поднесени барања за заштита на човековите слободи и права е незначителен (16). Воедно, во оваа конотација битно е да се истакне зачестеноста во одржувањето на подготвителните седници на Уставниот суд, кога одлучува по поднесени иницијативи, додека пак Судот одржал само една Јавна расправа по поднесени (16) барање за заштита на човекови слободи и права, иако по правило Судот по овие барања треба да одлучува на Јавна расправа.

Препорака: Неодржувањето Јавна расправа треба да биде исклучок, а не практика, како што е сега, и мора да постои оправдана причина која Судот ќе ја образложи за тоа зошто нема да одржи Јавна расправа.

Во контекст на работата на Уставниот суд, битно е да се апострофира дека во последниот квартал во просек должината на постапките од поднесување иницијативи, барања и предлози до завршување на овие предмети изнесува 11 месеци, што генерално претставува подолг период на постапување. Сепак, при давањето релевантна оценка за должината на постапката, потребно е да се направи суштинска анализа на предметите, имајќи предвид повеќе индикатори, како што се сложеноста на постапката, видот на предметот и други фактори кои можат да влијаат при одлучувањето.

Препорака: Обврска на судиите е колку што е можно побрзо да ги решаваат предметите. Исто така обврска на Судот е да ги донесува одлуките со почитување на пропишаните инструктивни рокови во Деловникот, а се' во насока на заголемена ефективност и ефикасност на Судот, со цел зголемување на довербата кај јавноста.

Во однос на транспарентноста на работата на Уставниот суд, таа се цени преку неговата отвореност за јавноста, соработката со медиумите, државните институции, невладиниот сектор и сите граѓани кои се заинтересирани за неговата работа. Уставниот суд редовно ги објавува информациите што се поврзани со неговата работа на веб страницата. Исто така, тој е отворен за соработка и редовно одговара на поднесените барања за слободен пристап до информации.

Во однос на проактивната транспарентност, односно за објавувањето на информациите од јавен карактер кои се од интерес за јавноста, тука може да се констатира рестриктивниот опсег на информациите кои можат да се добијат од веб страната на Судот, па во таа насока, како препорака, со цел зголемување на својата транспарентност и отчетност, Уставниот суд може да размисли да ја прошири листата на информации кои ќе бидат достапни до граѓаните.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Арсов, Јордан, “Улогата на Уставниот суд на Република Македонија во заштита на слободата и правата на човекот и граѓанинот, повредени со поединечен акт или дејство“, Правен дијалог бр.3, 2011, [Правен дијалог бр. 3.pdf \(ihr.org.mk\)](#)
2. Деловник на Уставниот суд на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, број 70/92.
3. Извештај за работата на Уставниот суд, број 1, Институт за човекови права <https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/us-kvartalen-izveshtaj-okt20-jan211>.
4. Извештај за работата на Уставниот суд, број 2, Институт за човекови права <https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/uskvartalenizvestajfevruariapril21.pdf>
5. Извештај за работата на Уставниот суд, бр.3, Институт за човекови права
6. Исаковска, Мила, “Ефективноста на уставната жалба во Република Македонија според критериумите на Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи“, Правен дијалог, бр.4, 2011, [Правен дијалог бр.4.pdf \(ihr.org.mk\)](#)
7. Калкашлиева, Милојка, “Правната заштита на човековите права во Република Македонија“, Правен дијалог бр.5/2011, [Правен дијалог бр. 5.pdf \(ihr.org.mk\)](#)
8. Мислење на Венецијанската комисија (CDL-AD(2014)026) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)026-e)
9. Мислење на Венецијанската комисија (CDL-AD(2010) 038-e) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)038](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)038)
10. Омејец, Јасна. „Конечен извештај Експертска мисија на TAIEH за заштита на човековите права, од страна на Уставниот суд“, Скопје, 2018 година.
11. Ристески, Темелко. „Функционална Анализа на Уставниот суд на Република Северна Македонија“, Институт за човекови права, 2020 [Funkcionalna analiza_Ustaven sud_2020.pdf \(ihr.org.mk\)](#)
12. Спировски, Игор, “Улогата на Уставниот суд во градењето на уставната демократија“, “Судиска ревија“ бр.2/99, Скопје.
13. Спировски, Игор “The Independence of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia: Guarantees and Challenges” Venice Commission - World Conference of Constitutional Justice, Rio https://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/MKD_Spirovski_E.pdf
14. Тренеска-Дескоска, Рената, “Конституционализмот и човековите права“, Правен факултет “Јустинијан први“ – Скопје, 2006 година.
15. Устав на Социјалистичка Република Македонија член 233, Службен весник на СРМ бр. 15/63
16. Устав на Социјалистичка Република Македонија, Службен весник на СРМ бр. 7/74
17. Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, број 52/91.
18. Уставен суд на Република Македонија, У.бр.84/2009 од 10.2.2010, У.бр.116/2017 од 27.6.2018, У.бр.57/19 од 29.5.2019, У.бр.230/2020 од 12.11.2020

19. Шкарик, Светомир, „Споредбено и македонско уставно право“, Матица македонска, 2004,
20. Bourgeois, Stephanie, The implementation of the European Convention on Human Rights at the domestic level, во: Comparative study on the implementation of the European Convention on Human Rights at the national level, Council of Europe, Belgrade, 2016
21. Gentili, Gianluca, “A comparison of european systems of direct access to constitutional judges: exploring advantages for the italian constitutional court”, Italian Journal of Public Law, issue1, 2012.
22. Jacobs, Francis, The European Convention on Human Rights, the EU Charter of Fundamental Rights and the European Court of Justice, in: Ingolf Pernice/Juliane Kokott/Cheryl Saunders (eds): The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective, (Nomos 2006)
23. Harutyunian, Gagig and Mavcic, Arne, “The constitutional review and its development in the modern world”, Yerevan-Ljubljana, 1999`
24. Karakamisheva, Tanja, “Constitutional Complaint- Procedural and Legal Instrument for Development of the Constitutional Justice (Case Study – Federal Republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia and Republic of Macedonia) 2009, http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/MKD_Karakamisheva_E.pdf
25. Katić, Nikolina, Implementation of the European Convention on Human Rights on National Level, во: Comparative study on the implementation of the European Convention on Human Rights at the national level, Council of Europe, Belgrade, 2016
26. Malinverni, G., The status of human rights treaties in domestic legal systems, во: The Status of International Treaties on Human Rights, Science and Technique of Democracy No.42, Venice Commission, Council of Europe Publishing, 2006
27. Nenadić, Bosa, “Ustavna žalba kao pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Republici Srbiji», Beogradski centar za ljudska prava, 2010, www.bgcentar.org.rs
28. Ribičić, Ciril, »Strengthening Constitutional Democracy”, World Conference of Constitutional Courts, Cape Town, 2009, http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/SLO_Ribicic_E.pdf
29. Patrono, Mario, “The protection of fundamental rights by constitutional courts – a comparative perspective”, http://www.victoria.ac.nz/law/nzaci/pdfs/vol_5_1999/patrono.pdf
30. Seibert, Helga, “Admissibility requirements for constitutional complaints and mechanisms for avoiding an excessive case load”, во “The protection of fundamental rights by the Constitutional Court” -Proceedings, Science and technique of democracy, no.15, Venice Commission, Council of Europe Publishing, 1996
31. Wagner, Britta, “Remedies and effects of decisions in constitutional complaint procedures”, in: The Protection of Fundamental Rights by the Constitutional Court - proceedings, Science and technique of democracy, no.15, Venice Commission, Council of Europe Publishing, 1996
32. Wildhaber, Luzius, “The European Court of Human Rights in Action”, Ritsumeikan Law Review, no.21/2004

