

Mr. Крчински Блаже*

Примљено: 11.02.2013.

УДК: 342.4(497.17)

Стручни чланак

ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ УСТАВНОГ СУДА У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ - КРИТИЧКИ ОСВРТ

У овом раду аутор се осврће на организацију и надлежност Уставног суда Македоније, према важећем Уставу из 1992 г. У овом тексту детаљно су разрађена организациона питања која су везана за Уставни суд - начин и поступак избор судија, имунитет који судије уживају, њихов положај као и поступак разрешења. Акцент је стављен на нормативна решења и њихове слабости, а све то је ипокрељено са примера из праксе. У другом делу урађена је надлежност Уставног суда, систематски је свака надлежност појединачно разрађена и допуњена одлукама Уставног суда. Овим аутор жели да да један свеобухватан приказ актуелних нормативна решења са акцентом на њихове слабости, као и компаративна решења у осталим земљама које успешно функционишу. Такођер аутор сматра да су актуална решења лоше формулисана, нефункционална и нису у склад са актуелним тенденцијама, па зато је и потребна њихова промена. У даљем тексту говори се о јуриспруденцији Уставног суда у вези са међународним уговорима, као и о одлукама Уставног суда о уставним жалбама, као лош пример недовољно одређене норме. И на крај аутор се осврће на изузетно неумесно решење у чл. 113 Устава где се наводи да Уставни суд, начин пословања и поступак уређује са актом самог суда.

Кључне речи : предмет уставносудске контроле, одлуке уставног суда, организација уставног суда, уставне промене, надлежност уставног суда

Када говоримо о Уставном суду Македоније пре свега морамо поменути да Република Македонија има уставносудски континуитет пуних 48 година. Још са Уставом из 1963 г. као чланица Савезне Федеративне Републике Југославије била

је трећа земља у свету, а прва социјалистичка земља која је увела Уставни суд. Тај континуитет настављен је и са Уставом из 1974 г., а касније продужен и са Уставом из 1992 г. када је Македонија постала независна држава. Односно, период доношења Устава 1992 г. је био у време такозваног трећег таласа демократизације и развоја уставности који је захватио земље Централне и Источне Европе¹, па Македонија није била изузетак од тадашњих трендова, но са једном великом разликом од свих осталих земаља, а то је дуги континуитет у практикурања уставног судовања. У Уставу из 1992 г. предвиђене су нове надлежности чиме се уставотворац хтео приклонити новим тенденцијама уставног права. Међутим након 19 година (према важећем уставу), Македонија није достигла ниво и углед који имају Уставни судови Централне и Источне Европе (Мађарска, Пољска, Чешка, Словачка) иако је имала изванредне предуслове за то. У тексту који следи аутор се критички осврће на нормативна решења која су делимично допринела овом стању, док о друштвенополитичким односима и утицају политичких елита на Уставни суд биће речи неком другом приликом.

1. ОРГАНИЗАЦИЈА УСТАВНОГ СУДА МАКЕДОНИЈЕ

Како смо већ поменули, Уставни суд Македоније и његову дугу историју и континуитет у практикурање контроле уставности и законитости, осврнућемо се на саму организацију суда. Уставни суд броји 9 судија². Судије се бирају од стране Парламента. Уставним амандманом бр. 15 промењен је став 2 члана 109 који је гласио да се судије Уставног суда бирају од стране Парламента са већином гласова од укупног броја посланика. Сада судије Уставног суда бирају се такође од стране Парламента међутим сада је потребна двојна већина јер „Парламент бира шест судије са већином гласова од укупног броја посланика. Парламент бира троје (3) судије са већином гласова од укупног броја посланика, при чему мора имати већину гласова од укупног броја посланика који припадају мањинским заједницама који нису већина у Републици Македонији“³

* *Стручни сарадник у адвокатској канцеларији „Крчински“ у Скопљу.*

¹ Више у С. Dupre, *Importing the law in Post-Communist Transitions*, Hart Publishing, 2003, 18.

² Чл. 109 став 1, Устав на Република Македонија, Службен Весник бр. 52/92.

³ Амандман бр. 15 којим се мења члан 109 став 2, Устав на Република Македонија, Службен Весник бр. 91/01.

1.1 ИЗБОР СУДИЈА УСТАВНОГ СУДА

Уколико погледамо начин избора судије Уставног суда Македоније доћићемо до закључка да у њиховом избору учешће узимају све три гране власти, међутим право да одаберу судије Уставног суда, Уставом је дато само Парламенту. Председник Републике има право да предлаже двоје кандидата Парламенту⁴, двоје кандидата предлаже Судски савет и то из редова судија⁵, док преосталих 5 кандидата предлаже Комисија о одабиру и именовања Парламента Републике Македоније. Поступак и избор судија Уставног суда нису детаљније нормативно уређени ни у Пословнику о раду Уставног суда, чак што више нигде се не спомиње ни реч *иосиуиак* избора судија. Тиме се само оставља могућност за различито тумачење на који начин ће се судије кандидирати од стране овлашћених предлагача, а затим и бирати. Осим тога, кандидати за судије Уставног суда требају испуњавати и неке услове. Уставом је прописан само један услов и то да се судије бирају из редова истакнутих правника⁶. Овим се логично намеће закључак да кандидати који конкуришу за ову позицију морају бити правници, односно да имају завршен Факултет правних наука, и друго да буду добри правни зналци и уживају друштвени углед. Но немогу се а не осврнути на примедбу једног народног посланика Скупштине Србије који је једном приликом саркастично приметио да је „истакнути правник онај правник који је истакнут на листи кандидата за судију Уставног суда⁷. И то је уистину тако. Кад немате прописане услове које кандидати требају испуњавати, као што су године старости (јер је непримерно да судија Уставног суда има мање од 40-45 година, а према положају Уставног суда тај исти судија може да оцењује правне акте које доноси Врховни суд, а судије Врховног суда према решењу у Закону о судовима имају најмање 6 година радног стажа као судије Апелационог суда, па логично и преко 45 година живота), радног искуства (у компаративној пракси најчешће се среће решење на судије имају преко 15 година радног искуства, а уколико имају докторат правне науке могу да постану судије и са 12 година) и да судије буду из

⁴ Чл. 84 став 4, Устав на Република Македонија, Службен Весник бр. 52/92.

⁵ Амандман 29 став 1 алинеа 7, Устав на Република Македонија, Службен Весник бр. 107/05.

⁶ Чл. 109, Устав на Република Македонија, Службен Весник бр. 52/92.

⁷ Према Р. Марковић, *Уставни суд у уставу Републике Србије од 2006 године*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2, 2007, 26.

редова истакнутих правника (када су предвиђени и други услове које попуњавају изглед профила који кандидат треба испунити, тада и сама формулација истакнути правник добија своји смисао), тада се свако може сврстати под израз „истакнути правник“ и уколико ужива подршку посланичке већине, постане судија Уставног суда. До сада пуно пута у Републици Македонији кандидати за судије су били прозивани да не испуњавају основне услове да постану уставне судије јер ни у ком случају не представљају истакнуте правнике, међутим од стране већине су увек брањене да су они баш то - „истакнути правници“. Исто тако, судије нису успели да се отргну од страначког утицаја који им је наметнут, а то је доказано у и неколико наврата када је један судија само након 6 месеци како је био одабран поднео оставку и постао Министар правосуђа⁸, док је други изабрани кандидат одмах након избора поднео оставку јер није био изабран и за Председника Уставног суда. Двоје судије (Председник суда и један од судија) након доношење одлуке о заставама националних мањина, под притиском албанске јавности и албанске политичке странке, поднели су оставку. Тиме са само доказује да сам избор судије Уставног суда је нормативно неуређен, крајње исполитизован, а профил који се тражи није „правник широке културе и професионалног знања, и човек моралног угледа и подршке у широј јавности“⁹.

Председник Уставног суда је уставна категорија. Уставни суд бира Председника Уставног суда из својих редова са мандатом од три године и без право поновног избора¹⁰. Председник Уставног суда бира се на седници суда, из редова самих судија, са 2/3 двотрећинској већини од укупног броја судија, тајним гласањем¹¹. Председник Уставног суда нема свог заменика (какво решење познају скоро сви уставни судови) већ у случају његове спречености или отсуности Председника суда замењује судија према утврђеном распореду, азбучним редом презимена судија¹².

⁸ Сагласно чл. 111 став 1 функција Уставног суда неспојива је са...чланством у политичкој странци. Дотични судија је поднео оставку, да одмах након тога постане министар правосуђа, само говори о томе да се кандидати које се бирају за судије уопште нису нестраначка решења, и поставља се питање однос њиховог деловања на саме функције док је обављају као „независни истакнути правници“.

⁹ Ј. Ђорђевић, *Положај и улога уставног судства у Југославији*, Улога и место уставног судства у друштвено политичком систему, 1986, 19

¹⁰ Чл. 109 став 3, Устав на Република Македонија, Службен Весник бр. 52/92.

¹¹ Чл. 7 Деловник на Уставног Суд на Република Македонија, Службен Весник бр. 70/92.

¹² Чл. 8 став 2 од Деловник на Уставниот суд, Службен Весник бр. 70/92.

Правни положај судије Уставног суда је такође уређен Уставом, односно функција судије Уставног суда је неспојива са вршење друге јавне функције и професије или са чланство у политичкој странци¹³. Република Македонија се приклонила земљама који имају чврсту инкомпатибилитет у односу на судску функцију, међутим Суд је сам у 1997 године заузео становиште да нема никакве уставне препреке да судије Уставног суда, док траје њихов мандат, изводе и професуру на факултетима. Тиме је Уставни суд омекшао до тада чвршћи инкомпатибилитет, међутим оно што је значајно је то да, ово становиште није утемељено ни Уставом ни пословником о раду Уставног суда.

Функција судије Уставног суда, није како што је функција судија редовног суда, посебна професија, због тога она не може бити трајна него је везана за одређени мандатни период¹⁴, а тај период у Републици Македонији је одређен на 9 година¹⁵. Са овим решењем уставотворац је хтио постићи, да се судије могу само једном кандидовати и тиме онемогућити утицај на независност самог судије. Како је Уставни суд неупоредиво моћније тело од других судова, само резонување унутар овог органа није чисто правно механичко, него креативно, те несумњиво произлази да је пожељно периодично Уставни суд попуњавати новим лицима¹⁶, а и полазећи од реалне опасности које са собом носи дуготрајно вршење било које јавне функције¹⁷. И уставотворац је применио опште прихваћено становиште да судије Уставног суда имају дужи мандат од мандата органа који их бира.

1.2 ИМУНИТЕТ

Судије Уставног суда „уживају“ имунитет. О њиховом имунитету одлучује Уставни суд¹⁸. Према чл. 10 Пословника о раду Уставног суда наводи се да судије Уставног суда уживају имунитет како и посланици Парламента Републике

¹³ Чл. 111 став 1, Устав на Република Македонија, Службен Весник бр. 52/92.

¹⁴ Р. Марковић, *Уставни суд у уставу Републике Србије од 2006 године*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2, 2007, 27

¹⁵ Чл. 109 став 2, Устав на Република Македонија, Службен Весник бр. 52/92.

¹⁶ М. Пејковић, *Уставни суд у политичком систему Србије и компаративна искуства - теорија и пракса*, Српска политичка мисао бр. 3, 2010, 163

¹⁷ Б. Ненадић, *Организација и надлежности Уставног суда – у светлу новој Устави Републике Србије*, Правни Информатор бр. 3, 2007, 36

¹⁸ Чл. 111 став 2, Устав на Република Македонија, Службен Весник бр. 52/92.

Македоније¹⁹. Судија Уставног суда не може бити позван на кривичну одговорности због израженог мишљење и датог гласа у Уставном суду. Ту је реч о имунитету неодговорности (*майџеријалнојравни имуниџеџи*) који омогућава судији да несметано обављају своје судске функције, а овај вид имунитета штити судију од свих видова одговорности и траје без ограничења. Судија такође не може бити притворен без одобрење суда, осим ако је затечен у вршењу кривичног дела, за које дело је прописана казна затвор у трајање од најмање 5 година. Ту се ради о имунитету неповредивости (*џроцеснојравни имуниџеџи*) који штити судију само за време обављање његове судске дужности. На крају Уставни суд може одлучити применити имунитет над судијом, и кад се он није позвао на њега, а ако је то потребно ради обављање своје функције.

1.3 ПРЕСТАНАК МАНДАТА И РАЗРЕШЕЊЕ СА СУДСКЕ ФУНКЦИЈЕ

Престанак судске функције може наступити када судија поднесе оставку на место судије Уставног суда²⁰. Престанак може наступити и када судија буде разрешен дужности ако је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора у трајање од најмање 6 месеци, или када трајно изагуби способност да обавља ову функцију²¹, а то утврђује Уставни суд²². Утврђивање да ли је наступила трајна неспособност обављање судске функције, као и о одузимања имунитета, Уставни суд одлучује на седници²³. Уставни суд као основ за престанак мандата није утврдио старосну границу до које судије могу обављати ову функцију, шта сада даје могућност да судије обављају ову функцију док не настане неки од већ утврђених разлога. Ван ових разлога престанак судске функције не може се

¹⁹ О посланичком имунитету више у чл. 64 Устав на Република Македонија, Службен Весник бр. 52/92.

²⁰ У Републици Македонији било је таквих случајева када су двоје судије албанске националности, кратко по објављивање одлуке Уставног суда У.бр:133/2005-0-1 поднеси су оставку на позицију судије Уставног суда, међу којег је један од њих и обављао функцију Председника Уставног суда.

²¹ Разлози за престанак функције судија Уставног суда су тачно опредељени уставом Републике Македоније (*ex iustis causis*) и само уколико наступи неко од ових разлога судија може бити разрешен.

²² Улови о престанку судске функције може утврдити само Уставни суд, а не неки други орган.

²³ Чл. 67 став 1, Деловник на Уставниот суд на Република Македонија. Међутим ако детаљно анализирамо пословник Уставног суда видећемо да нормативно је уређен само поступак са којим се утврђује трајни престанак обављање судске функције, но поступци о осталих два разлога нису нормативно уређени.

утврдити. Међутим, у Републици Македонији био је један изузетно занимљив случај. Односно, са доношењем Закона о опредељивања допунског услова за обављање јавне функције (познатији у шире јавности као Закон о лустрацији) предвиђено је да сваки носилац јавне функције који не испуњава допунски услов за обављање јавне функције (а тај допунски услов је да није био тајни сарадник безбедносних служби), буде разрешен јавне функције које тренутно обавља. Први носилац јавне функције који је решењем Комисије о верификације чињеница донетог на дан 29.09.2010 г. а потврђеног пресудама Управног и Врховног суда и био утврђено да је сарадник, јесте Председник Уставног суда Трендафил Ивановски. Међутим, дошло се до једне апсурдне ситуације, а то је да се судија Уставног суда не може разрешити функције на основу Закона о опредељивања допунског услова ако то није у сагласности са Уставом (односно ако тај допунски услов није предвиђен у Уставу или Закону о уставном суду), шта у овом случају наравно да није. **Парламент је донео своју одлуку о разрешење судија уставног суда иако за то није било надлежан.** О томе говори и професор Светомир Шкарић који у једном чланком за дневни лист Дневник наводи да је то „противуставни акт парламента, и са овом одлуком допунски услови који су предвиђени законом постају важнији од главних услова предвиђени уставом. То је парадокс у праву и зато одговорност пада на оне који су ту одлуку и донели. Ово је досад невиђена деградација Уставног суда²⁴“. Да би иронија била још већа то је учињено на једној од задњих седница пре распуштања Парламента и расписивање превремених парламентарних избора. Судија Ивановски се након акта Парламента повукао са функције судија Уставног суда, међутим остаје дилема шта би се догодило да он није хтео да се повуче са функције (на што би имао уставно право јер је разрешен од ненадлежног органа), а Парламент изабере новог судија на његовом месту, као што се то и догодило. И наравно, који легитимитет носи садашњи судија Уставног суда и да ли се од њега може очекивати да уважава Устав на начин на који треба то да ради, ако имамо у виду да је он пристао да дође на функцију на начин на који је дошао !!!

²⁴ <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=94B33CC00A15104E9577853F733D6799>, Дневни лист Дневник од 11.04.2011 г. Датум посете 10.05.2012 г.

2. НАДЛЕЖНОСТ УСТАВНОГ СУДА МАКЕДОНИЈЕ

Надлежности Уставног суда Републике Македоније уређене су искључиво Уставом (*materiam constitutionis*). Приликом уређења надлежности, уставотворац је применио метод позитивне енумерације и метод таксативног набрајања, па тако негова надлежност је опредељена чланом 110 Устава у 8 алинеја и то:

- одлучује о сагласности закона са уставом,
- одлучује о сагласности других прописа и колективних уговора са Уставом и законима,
- штити слободе и права човека и грађана кои се односе на слободе уверавања, савести, мисао и јавно изражавање мисао, политичко здруживање и делање и забране дискриминације грађана по основи пол, расе, верске, националне, социјалне и страначке припадности,
- решава сукоб надлежности помеђу носитеља законодавне, извршне и судске власти,
- решава сукоб надлежности помеђу органа Републике и јединице локалне самоуправе,
- одлучује о одговорности Претседника Републике,
- одлучује о уставности програм и статут политичких странака и удружења грађанина,
- одлучује о осталим питањима утврђених Уставом.

Од горепоменутих надлежности Уставног суда можемо рећи да се даје један свеобухватан приказ његових надлежности, међутим код те свеобухватности мислим да их је уставотворац прешироко формулисао. То ћемо образложити код подробнијег објашњења сваке надлежности засебно, а свој став да је то заиста тако показати кроз праксу Уставног суда.

2.1 ОЦЕНИВАЊЕ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ ПРАВНИХ АКТА

Према чл. 110 став 1 алинеја 1 и 2 Устава, Уставни суд је надлежан да оцењује сагласности закона са уставом и сагласност других правних аката са уставом и законима. Међутим, пошто Република Македонија нема закон о Уставном суду у којем детаљније би било наведено који све закони могу потпадати под оцењивање уставности, логично је закључити да предмет контроле уставности су сви закони и то: закони законодавног тела, закони донети

референдумом, аутентично тумачење закона, међународни уговори који се ратификују у форми закона.

Уставни суд Македоније познаје само контролу уставности и законитости *a posteriori*, док је контрола *a priori* нашем Уставу непозната. То произлази из самог текста Устава где је наведено да је Уставни суд надлежан оцењивати уставност и законитости закона и других општих аката. Да би могао поступати *a priori* односно оцењивати законе пре њихове промулгације, то би требало експлицитно бити наведено у самом Уставу²⁵. Пошто ово није случај у Републици Македонији можемо слободно констатовати да уставни систем не познаје *a priori* контроле уставности закона. Нормативна контрола уставности и законитости остварује се у форми *ајстпракћној*, но не и *конкрејћној* спора, јер пред Уставним судом води се спор између општих правних норми, а не спор међу конкретним особама (*инјер јарћес*)²⁶. Међутим, конкретни спор је предвиђен као изузетак и то у чл. 18. Закона о судовима. Односно, у том члану наводи се да, када судија сматра да закон који се треба применити у конкретном спору није у сагласности са уставом, спор се може решити директном применом одредбе Устава, а уколико и то није могуће он прекида поступак, закон или одредбе закона шаље на оценивање Уставном суду, и поступак се прекида до доношење мишљења Уставног суда. Такође овај закон омогућује редовним судијама да у поступку решавање конкретних спорова изврше ексцепцију неуставног закона, примењујући директно Устав²⁷. По мом мишљењу ово законско решење је спорно и супротно Уставу и то због два разлога. **Први** је то што судије редовних судова могу извршити ексцепцију закона уколико они сматрају да тај закон није у сагласности са Уставом, а треба имати у виду да у централизованим системима контроле уставности, у које спада и Република Македонија, није допустиво да судије редовних судова сами одлучују о несагласност општег правног акта са уставом или међународних уговора, јер за то је надлежан Уставни суд. Односно, уколико би им се то допустило настао би правни хаос и правна несигурност, јер неки судија вођен својим правним резоном могао би директно применити Устав или међународни уговор, а други одлучити да примени закон. **Други** разлог због

²⁵ Како шта је то случај са Србијом где је наведено у чл. 169 Устав Републике Србије, да Уставни суд је дужан уколико то од њега затражи најмање 1/3 народних посланика да у року од 7 дана оцени уставност закона.

²⁶ С. Шкарић, Г. Сиљановска-Давкова, *Уставно Право*, Скопје, 2007, 772.

²⁷ С. Шкарић, *Уставно Право*, Скопје 2004, 696.

којег сматрам да је ово решење спорно, је то да се ова одредба налази у Закону о судовима. Односно, поступак Уставног суда и ко се све може њему обратити уређује се у закону о Уставном суду. Имајући у виду да у Македонији не постоји закон о Уставном суду, неумесно је ова одредба смештена у Закон о судовима. Закон о судовима је *lex generalis* за судску власт и њиме се могу уређивати само питања који се односе на редовне судове, но никако и на Уставни суд, поготово ако имамо у виду да је Уставни суд ван троеобе државне власти и представља државни орган *epia omnes*. Ако узмемо као пример компаративна искуства, утврдићемо да оваква решења налазе се у законима о Уставном суду (чл. 23 став 1 Закона о Уставном суду Словеније, чл. 36 став 1 Закона о Уставном суду Хрватске). Но оно шта забрињава више од овакве законске поставке је и пасивност Уставног суда. Односно, судије Уставног суда (*сua c̄ion̄īe*) могу покренути иницијативу за оцене уставности и законитости – чл. 14. Пословника о раду Уставног суда). А ако имамо у виду да се ово законско решење провлачи са Законом о судовима из 1994 г. а исто је пресликано и у Закону о судовима из 2006 г. онда стварно се поставља питање да ли судије Уставног суда добијају конкуренцију у судијама редовних судова, и да ли то они прећутно одобравају ???

У Републици Македонији не постоји хијерархија правних аката у правном поретку која би била предвиђена Уставом²⁸. Само у чл. 51 Устава наводи се да закони морају бити у сагласности са уставом, а сви други прописи у сагласности са уставом и законом. Од ове формулације логично произлази положај Устава као највишег правног акта у држави, којем сви закони и подзаконски прописи требају бити подређени. Закони у хијерархији правних аката налазе се под уставом, а „други прописи“ морају бити у сагласности са уставом и законима. Устав Републике Македоније прави разлику између закона с обзиром на значај материје који ти закони уређују, и то закони који се доносе *релативном, аисолуцијом, двоипрећинском* и према уставним амандманима такозваном *двојном већином*²⁹.

²⁸ Само као пример наводим чл. 194 Устав Републике Србије где се наводи да Устав је највиши правни акт. Сви закони и општи правни акти донети у Републици Србији морају бити у сагласности са Уставом. Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом. Закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

²⁹ Више о овоме у Д. Прешова, *Реформи на Уставниот суд или реформи на свесиа*, МАНУ 2008, 192-194

Међутим, у Уставу не постоји разлика између закона према дејству које они производе, већ само по начину њиховог доношења. Па зато и пракса Уставног суда по овим питањима је веома чудна. Односно, Уставни суд огласио се ненадлежним оцењивати сагласност закона са међународним уговорима ратификованих сагласно уставу, јер према одбразложење суда „.....суд не одлучује за међусебна усклађеност закона, односно међусобна усклађеност других прописа истог ранга у хијерархији правних аката.³⁰“, а притом међународни уговори који су ратификовани у складу са уставом изједначује са осталим законима. Сам суд ставља знак једнакости између међународних уговора и закон о ратификацији самог уговора. Са овим, Уставни суд грубо вређа Устав јер крши чл. 118 у којим се наводи да су међународни уговори ратифицирани у складу са уставом су саставни део правног поретка и не могу се мењати законом. Уставни суд огласио се ненадлежним да оцењује и усклађеност подзаконских аката са међународним уговорима јер „.....Уставни суд није надлежан оцењивати сагласност садржине подзаконских аката са садржином ратифицираних међународних уговора. Суд цени да није надлежан оцењивати садржај међународних уговора, а самим тим нити сагласност подзаконских аката с међународним уговорима....³¹“. Да би оправдао своје стајалиште позвао се на одлуку Уставног суда Хрватске У-И-745/99 у којој Уставни суд је заузео је и образложио следеће стајалиште : „Ако је одлучивање Уставног суда о сугласности закона са уставом и других прописа с уставом и законом *у бијџи одлучивање о сујласности и пројиса нижеј ранја са иројисом вишеј ранја и с Устјавом као иројисом највишеј ранја*, тада је овлашћење Уставног суда да оцењује сугласност закона с међународним уговором, логична последица уставне одредбе да је потврђени и обљављени међународни уговор део унутрашњег правног поретка и да је по својој правној снази изнад закона“.

У надлежностима Уставног суда није изричито наведено да Уставни суд оцењује уставност међународних уговора. И то иако је у чл. 8 алинеја 11 Устава наведено да је поштовање општеприхваћених норми међународног права једна од темељних вредности уставног поретка, а у чл. 118 Устава се наводи да су међународни уговори који су ратификовани у сагласности са Уставом део унутрашњег правног поретка и не могу се мењати законом. Па од свега наведеног

³⁰ Решение на Уставниот суд на Република Македонија, У.бр. 189/1999-0-0 од 29.12.1999.

³¹ Сентенца из решења Уставног суда У.бр. 5/2005-0-0 од 16.11.2005.

стварно је нејасан положај међународних уговора у хијерархији правног поретка Републике Македоније. Ако међународни уговори могу се ратификовати у форми закона и тако постају саставни део правног поретка, а не могу се мењати законом, онда је логично да се они сврстају по својој правној снази испод устава а изнад закона. Ако је мој закључак исправан онда се поставља питање да ли међународни уговори подлежу контроли уставности? По мом мишљењу одговор на ово питање је потврдан, међутим само уколико би било предвиђено као претходна контрола, јер делим мишљење са проф. Сокол³² да Уставни судови не би требало да се посредно упуштају у оцењивање уставности међународних уговора, ако имамо у прилог чињеницу да се међународни уговори могу мењати само уз услов и на начин који су у њима утврђени, или сагласно општим правилима међународног права. Зато и у компаративној пракси се ретко даје могућност накнадне контроле уставности међународних уговора, али зато многи уставни прописују претходну контролу. Међутим тако не мисли и наш Уставни суд. Односно, он је одлуком У.бр. 230/1996-0-0 навео да „.....Уставни суд Републике Македоније одлучује о сагласности закона са уставом, а не и о међународним уговорима, *суд сматра да оцену сагласности међународног уговора с уставом врши Парламент Републике Македоније у поступак ратификације међународног уговора, који после његове ратификације постаје саставни део унутрашњег правног поретка, а самим тим и директно извршив*“.³³ У другој одлуци У.бр.178/2000-0-0 од 31.01.2001. г. исто о оцени међународног уговора рекао је следеће „...да одлучује о оцени закона са уставом и сагласности садржаја других прописа са уставом и законима, *но не и о садржини међународних уговора*...“ јер то није у делокруг његових надлежности. Своје стајалиште да није надлежан оцењивати да ли су међународни уговори у складу с уставом потврдио је и другим одлукама, но изненада у 2002 г. са одлуком У.бр.140/2001 каже да је надлежан да оцењује

³² Проф. др. С. Смиљко, *Уставноправне основе и примјена еуропске конвенције за заштити људских права и темељних слобода у остваривању надлежности уставног суда Републике Хрватске*, у : Положај и улога уставног суда у примјени европске конвенције о људским правима“ Зборник Радова, Службени лист Црне Горе, Подгорица 2007, 14.

³³ Осврнуо би се на став Уставног суда да је Парламент надлежан да оцењује међународне уговоре. Односно, до сад Уставни суд Републике Македоније у неколико наврата потврдио је овај исти став. Сматрам да судије Уставног суда искључиво граматички тумачи Устав, јер како они наводе да у уставу *изричито није предвиђена* надлежност да оцењују сагласност међународних уговора са уставом, па логично је закључити, држећи се том маниру да ни Парламент није надлежан да оцењује уставност међународних уговора, јер никуд у чл. 68 Устава није изричито прописана надлежност Парламента да то ради !!!!!

међународне уговоре, да би се затим 2005 године у следећем случајем који се односио на међународне уговоре, вратио се на старо стајалиште. И некако бих разумео да Уставни суд има различита стајалишта о томе ако није изричито утврђена надлежност, па различити састави суда (нове судије унели би нови начин размишљања) различито и одлуче, но никако не могу схватити како је било могуће да се то догоди у истом саставу Уставног суда. Судија Игор Спировски ово објашњава на следећи начин: „Тешко је рећи да јуриспуденција карактерише се конзистентним ставовима, иако квантитативно може се стећи такав утисак. Може се приметити да у одређеним тренуцима суд иде преко границе коју је сам поставио, да затим се поново врати на њу, шта јасно указује да суд још тражи своју праву улогу“³⁴.

Друго питање шта логично се намеће је, ако суд није надлежан да оцењује садржај међународних уговора са уставом, да ли је надлежан да оцењује формалне повреде Устава које могу настати у току ратификације међународног уговора? Ово питање се отворило подношењем иницијативе Либералне странке која је оспорила поступак доношења међународног уговора о демаркацији границе Македоније у делу са Косовом. Односно, либерали су тврдили да је закон о ратификацији донет релативном, а не двотрећинском већином, како су они сматрали. Суд је решењем одлучио да не поведе поступак јер је сматрао да је закон био донет у одговарајућем поступку³⁵, јер се није радило о промени границе већ о демаркацији постојеће. Са овом констатацијом није се сложио судија Игор Спировски који у свом издвојеном мишљењу је рекао: “... сматрам да Уставни суд није на недвосмислен начин утврдио једину чињеницу шта опредељује одлуку суда у овом случају, па због тога не могу да судим, да ли у овом случају је била поштована уставна процедура или не, као једино релевантно уставно питање. ...Такође се не могу сложити да Уставни суд може оцењивати сагласност закона о ратификацији само са аспекта начина његовог доношења, а не и са аспекта садржине међународног уговора, који ратификацијом постаје саставни део

³⁴ И. Спировски, *Судска контрола на активности на надворешнајна политика: улога на уставније судови*, Судска Ревизија, бр.1, 2002, 121-122

³⁵ Међутим шта је важније у овом решењу суда је то да се Уставни суд није прогласио ненадлежним за оцењивање уставности поступак ратификације међународног уговора јер у свом решењу он се осврнуо и на ратификацији међународног уговора са СР Југославија из 2001 године у ком је Парламент такође са релативном већином ратификовао тај међународни уговор.

унутрашњег правног поретка, као ни са ставом да контрола уставности међународних уговора обавља Парламент у поступак њихове ратификације.³⁶

Право да покрене иницијативу за оцену уставности и законитости има свако³⁷. При томе није опредељено да покретач иницијативе треба имати легитиман праван интерес. Под тим се подразумева да покретач иницијативе може бити сваки грађанин (држављанин Републике Македоније) или странац, физичко или правно лице, удружење грађанина, политичка странка, посланик, група посланика и др. који сматрају да закон или неки општи правни акт може бити супротан уставу или законима.

2.2 УСТАВНА ЖАЛБА

Када говоримо о уставној жалби у Републици Македонији, не може бити речи о правном институту како га познају већина европских Уставних судова. Пре свега, његова уставна постављеност је преуска и односи се само на три групе права³⁸. Његов назив није прецизно утврђен и у самом уставу гласи као „барање“ – захтев – за заштиту људских слобода и права човека и грађанина. Због тога шта овај институт који је инкорпориран у Уставу Републике Македоније, а детаљније разрађен у пословником о раду Уставног суда, не садржи елементе који садржи уставна жалба и не можемо говорити о уставној жалби како је нормативно уређена у другим земљама. Зправо сматрам да ту је реч о *квазиуставној жалби*³⁹. Ко све може бити носилац уставом гарантованих слободе и права. Иако уставом чл. 110 став 3 гласи „...Уставни суд штити слободе и права човека и грађанина.“, у чл. 51 Пословника Уставног суда је наведено да сваки грађанин који сматра да му је појединачном актом или радњом повређено неко право има право да покрене поступак. Пословник је неоправдано више рестриктивнији него сам Устав, јер Уставом се каже да се штите слободе и права човека и грађанина, а сам концепт права човека је много шира и свеобухватнија од концепт права

³⁶ Решениена Уставниот суд на Република Македонија, У. бр.250/2009 од 23.12.2009 г. издвојено мишљење судија Игор Спировски

³⁷ Чл. 12 Деловник на Уставниот суд на Република Македонија, Службени, Весник бр.70/92.

³⁸ Видно од чл. 110 став 3 Устава, меѓутим то експлицитније наводи у свом решењу У.бр.239/2009-0-0 где каже да „је надлежан да одлучује о три групама слободе и права грађана“. Решењем У.бр. 82/2007-0-0 још једном потврђује да“ није надлежан штитити све слободе и права утврђеним уставом, веч само оне које су наведене у чл.110 став 3 Устава Македоније“.

³⁹ Б. Крчински, *Уставна Жалба*, Магистерска теза (необјавена), Правен факултет во Скопје 2010,52

грађанина, јер први се односи на свакога без разлике дали је грађанин Македоније, бипатрид, апатрид. Тако је Уставни суд у свом пословнику неосновано скратио право свих они који нису грађани Македоније, а чија слобода и права могу бити повређена, да потраже заштиту Уставног суда. По мом мишљењу, ова одредба је супротна Уставу. Наравно, ту је искључена могућност да носилац ових права да буде и неки правни субјект.

Предмет уставне жалбе могу бити акти јавне власти. Под актима јавне власти подразумевају се појединачни акти које доносе све три гране власти - судска, законодавна извршна. Затим у Пословнику се наводи да се заштита може тражити када је повреда настала коначним или правоснажним актом. Но за разлику од осталих држава које прецизније формулишу шта се подразумева под коначним правним актом⁴⁰, у Републици Македонији то није урађено. Односно, кроз јуриспуденцију Уставног суда можемо доћи до следећег закључка „ подностиелница жалбе је пропустила рок предвиђен пословником јер је поднела ванредни правни лек до Врховног суда (ревизија), и након одлуке Врховног суда поднела захтев за заштите слобода и права човека и грађанина. *Односно, сам захтев еосџао је еправоснажан након одлуке Аџелационоџ суда*“⁴¹. Рок за подношење захтева за заштиту права и слобода износи два месеца (објективни рок) од дана добијања коначног или правоснажног појединачног акта, односно од дана сазнања за предузете радње с којом је повреда учињена, но не више од 5 година од дана њеног чињења.

Овај правни институт иако је утврђен Уставом Македоније од 1992 г. до данас није дао неке посебне резултате, а још ако имамо у виду и статистику суда по овом питању доћићемо до једног фрапантног податка. Тачније, од када се овај захтев користи од 1992 г. па до данас (15.06.2010) донета је само једна одлука са којом се потврђује повреда уставно-зајамчених права. А само ако имамо податак да пред судом у Стразбуру досад је донето преко 50 пресуде против Македоније у којом су утврђена повреда права, онда се логично намеће питање о неефикасности овог института, која неефикасност треба да се тражи у лошој нормативној

⁴⁰ Шта се подразумева под коначним правним актом или које се инстанце и правне лекове треба подносилац да искористи наводи се у законима о Уставном суду, а када то није случај сами Уставни судови прибегавају таквих решења путем правних ставова како шта је то урадио Уставни суд Србије.

⁴¹ Решение на уставниот суд на Република Македонија У.бр.55/2007-0-0

постављености (преузак корпус заштићених права) и немање закона о Уставном суду где би ова материја била детаљно регулисана.

2.3 СУКОБ НАДЛЕЖНОСТИ

У Уставу Македоније чл. 110 тачка 4 и 5 говори о сукобу надлежности и то, сукобу надлежности између носитеља законодавне, извршне и судске власти, и решава сукоб надлежности између органа Републике и јединице локалне самоуправе. У овом случају суд делује као конфликтни суд (Трибунал дес Цонфлитс), и ограничава се на одређивање надлежне власти за решавање спора, а не решава спор у суштини (меритуму)⁴². Суд може решавати сукоб који настаје када два носитеља права сматрају да су надлежни да решавају ту ствар (позитивни сукоб) или када два органа сматрају да нису надлежни да решавају одређену ствар (негативни сукоб). Преко решавања сукобе о надлежности, Уставни суд заправо штити начело статусне или институциске уставности⁴³. Најзначајнији сукоб који је до сада настао, био је сукоб између Председника Републике и Министарства одбране, када је у Закону о одбрани из 1992 године дата надлежност Министру да командује са армијом Републике Македоније, а према Уставу за то је надлежан искључиво Председник. Уставни суд је 1994 г. овај позитивни сукоб решио у корист Председника.

2.4 ОДГОВОРНОСТ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ

Ова надлежност први пут је унета у уставни систем са Уставом из 1992 године, јер до тада ми нисмо познавали такву надлежност Уставног суда. Наиме поступак за разрешење Председника сматра се поднетим, даном када Парламент упути Уставном суду предлог за утврђење кршења Устава или законе. Предлог садржи краћи опис и доказе за повреде које се Председнику стављају на терет. Уставни суд тражи мишљење и од Председника Републике за наводе које су садржани у предлогу о разрешење Председника које подноси Парламент. Уставни суд одлучује са двотрећинском већином од укупног броја судија, у поступку одговорности Председника Републике. Ако Уставни суд утврди да је Председник Републике одговоран за кршење Устава и законе, тада му функција престаје по снази Устава Републике Македоније.

⁴² Р. Марковић, *Уставни суд у уставу Републике Србије од 2006 године*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2, 2007, 34

⁴³ С. Шкарић, *Уставно право*, Скопје, 2004, 697

2.5 ОЦЕНА УСТАВНОСТИ СТАТУТА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА И УДРУЖЕЊЕ ГРАЂАНА

Овде је реч о нормативном спору који се одвија у односу на два вида аката, конститутивни акт политичке странке или удружење грађана с једне стране и Устава с друге стране. Овај спор може покренути свако ко сматра да се са конститутивним акту неке политичке странке или удружење грађана има за циљ насилно рушење уставног поретка или позива на војну агресију, распламтавање етничке, расне, верске омразе или нетрпељивости. Но оно шта је специфично је то да Уставни суд не доноси одлуку са којим се забрањује деловање или постојање неке политичке странке или удружење грађана, већ Уставни суд може поништити само статут и програм који су супротни Ууставу. Суд није надлежан да забрани постојање станака или удружења, већ се то може тражити након одлуке Уставног суда. Иако по својој правној природи одлука Уставног суда се не односи на правну природу самог удружења већ на његов конститутивни акт, она фактички је основ за покретање редовног судског поступка за забрану политичке странке или удружење грађана. До сад је само једанпут овакав поступак био покренут и то против удружење грађана „РАДКО“, јер је Уставни суд „...оценио да статут и програм удружење грађана „РАДКО“-Охрид су усмерени ка насилном рушењу уставног поретка Републике Македоније и распламтавање националне и верске омразе и нетрпељивости“⁴⁴ Касније незадовољно оваквом одлуком Уставног суда, Удружење грађана обратило се Европском суду за људска права и поднело жалбу којом је тврдило да су му повређени права заштићени Европском конвенцијом о људским правима. Суд у Стразбуру је приметио да Уставни суд није експлицитно сугерирао да удружење или његових чланова би користили нелегалне или недемократске средства за остваривање својих циљева... јер ништа у оснивачким актима удружења не указује на то да ће они радити насиље... Неспорно је да само удружење и његов назив под псеудонимом „РАДКО“ генерисао извесни ступањ тензије имајући у виду осетљивост овог питања у широј јавности о његовој идеологији која не само шта је увредљива и деструктивна за Македонски народ, већ је и негирајућа... Суд потврђује своју праксу да од држави се не тражи да сачека са интервенцијом док удружење не предузме неке конкретне радње за спровођење политике које су некомпатибилне са конвенцијом и демократијом, но

⁴⁴ Одлука на Уставен суд на Република Македонија, У.бр.168/2000-0-0 од 03.21.2001 год.

ипак прекомерне мере превентивне природе о спречавање слободе удруживање и изражавање – колико и да се чине шокантни и неприхватљиви одређени ставове – они вређају демократију па често је и угрожавају⁴⁵ ... Са шест гласова **за** наспрам један глас **против** Суд је одлучио да има повреде чл. 11 Конвенције.

3. ЗАКЉУЧАК

Из свега наведеног можемо рећи да организација и надлежност Уставног суда нису најбоље нормативно уређене. Односно, поступак избора судија је веома нејасан, критеријуми које кандидати за судије требају испуњавати скоро и да не постоје, а поступак за разрешење судија није нормативно уређен. Шта се тиче надлежности Уставног суда није предвиђена надлежност а приори за оцену закона, а такође није предвиђена ни надлежност о конкретним споровима. Не постоји хиерархија правних норми, па тако Уставни суд се баш и несналази у својој улози чувара Устава. Није предвиђен положај међународних уговора у самом уставу, ни изричита надлежност да подлежу оцене уставности, шта све укупно оставља могућност за арбитарност самог суда. О уставној жалби и да не говоримо. Не само што она не постоји у форми и облику које познају сви уставни судови, већ је преуска и недовољно уређена, шта јој даје један нејасан положај у самом уставном систему. На врх свега је и то што немамо закон о Уставном суду већ ове ствари уређујемо пословником, а тај исти пословник донет је давне 1992 године (и то од састава суда који је биран према одредбе Устава СРМ из 1974 г. и чији легитимитет је споран,) а до сада пословник није мењан. Све у свему, потребно је одредбе које се односе на Уставни суд, Глава 5 Устава од чл. 109 до 113, детаљно ревидирати и ускладити са савременим токовима, као и доношење закона о Уставном суду, но са једним изнимком од већине држава Европе, а то је да предлагач самог закона о Уставном суду буде Уставни суд. Тиме сматрам да би се појачао његов положај у самом уставом поретку, но шта је још битније, спречио би се непосредни утицај законодавне и извршне власти на рад Уставног суда, шта је латентно била тенденција из минулих неколико година.

⁴⁵ Сентенца одлуке Европског Суда о Људским Правима у Стразбур, Жалба бр. 74651/01, Збирка на судски одлуки, 2009/367

Mr. Krcinski Blaze

**ORGANIZATION AND COMPETENCES OF CONSTITUTIONAL COURT OF
REPUBLIC OF MACEDONIA – CRITICAL OBSERVATION**

SUMMARY

In this article author analyzed the position of the Constitutional Court in the light of the Constitution and the rules of procedure. First of all is analyzed the role of the Constitutional court, his organization risk of politicization during the elections process of the judges of the court, their status and the way of dismissing them from the function. Also in the text is attempted to give the hole picture about jurisdiction of the Constitutional court through legal basis and of course the weakness of the current model, and all that based on Constitutional court decisions. Weakness of this model is that Constitutional court doesn't have a law for the Constitutional court and all procedures, rules, constitutional court decisions, are written in the rules of procedures. But in one hand that weakness through the years become a strong side of the court, because was enabled legislative and executive branches of the government to act at the constitutional court decisions.

Key words: Subject of judicial review, Constitutional Court decisions, Organization of Constitutional court, Constitutional changes, Competences of Constitutional Court