

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: децембар 2012.

Received: December 2012.

Блаже Крчински

Адвокат из Скопља

ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ УСТАВНОГ СУДА У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ – КРИТИЧКИ ОСВРТ

У раду, аутор се осврће на организацију и надлежност Уставног суда Македоније, према важећем уставу из 1992. г. У тексту су детаљно разрађена организациона питања која се односе на Уставни суд – поступак избора судија, имунитет који судије уживају, њихов положај и поступак разрешења. Акцент је стављен на нормативна решења и њихове слабости, а све је поткрепљено примерима из праксе. У другом делу рада, анализирана је надлежност Уставног суда, која је судским одлукама систематски разрађена и допуњена. Аутор жели да да свеобухватан приказ актуелних нормативних решења, са акцентом на њихове слабости, као и да укаже на компаративна решења у земљама у којима уставно судство успешно функционише. У раду се говори и о јуриспруденцији Уставног суда у вези са међународним уговорима, као и о одлукама Уставног суда по уставним жалбама, као примеру лоше уређене надлежности. На крају, аутор се осврће на изузетно неумесно решење из чл. 113 Устава, у коме се наводи да се начин пословања и поступак уређују актом самог суда. Аутор закључује да су актуелна решења у македонском праву лоше формулисана, нефункционална и нису у складу са актуелним тенденцијама, због чега је потребна њихова промена.

Кључне речи: Предмет уставносудске контроле; Одлуке Уставног суда; Организација Уставног суда; Уставне промене; Надлежност Уставног суда.

1. УВОД

Када говоримо о Уставном суду Македоније, морамо поменути да Република Македонија има уставносудски континуитет пуних педесет година. Уставом из 1963. год., као чланица Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, била је трећа земља у свету, а прва социјалистичка земља која је увела Уставни суд. Тај континуитет настављен је са Уставом из 1974. год., а касније продужен са Уставом из 1992. год., када је Македонија постала независна држава. Доношење Устава из 1992. год. десило се у време такозваног трећег таласа демократизације и развоја уставности који је захватио земље централне и источне Европе,¹ па Македонија није била изузетак од тадашњих трендова, али са великом разликом у односу на остале земље, а то је дуги континуитет практиковања уставног судовања. У Уставу из 1992. год. предвиђене су нове надлежности, чиме се уставотворац хтео приклонити новим тенденцијама уставног права. Међутим, након 21 годину (према важећем уставу), Македонија није достигла ниво и углед који имају уставни судови земаља 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 ће о друштвено-политичким односима и утицају политичких елита на Уставни суд бити речи неком другом приликом.

2. ОРГАНИЗАЦИЈА И ИЗБОР СУДИЈА УСТАВНОГ СУДА МАКЕДОНИЈЕ

Уставни суд броји девет судија.² Судије бира парламент. Уставним амандманом бр. 15 промењен је члан 109, став 2 Устава по коме је судије Уставног суда бирао парламент већином гласова од укупног броја посланика. Сада, судије Уставног суда такође бира парламент, али је потребна двострука већина, јер парламент „бира шест судија већином гласова од укупног броја посланика, а троје судија већином гласова од укупног броја посланика, при чему мора имати већину гласова од укупног броја посланика који припадају мањинским заједницама које нису већина у Републици Македонији“.³

¹ О овоме, више вид. С. Dupre, *Importing the law in Post-Communist Transitions*, Hart Publishing, Oxford 2003, 18.

² Устав Републике Македоније, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 52/92, чл. 109, ст. 1.

³ Амандман бр. 15 којим се мења чл. 109, ст. 2 Устава Републике Македоније, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 91/01.

Уколико погледамо начин избора судија Уставног суда Македоније, доћи ћемо до закључка да у избору учествују све три гране власти. Међутим, право да изабере судије Уставног суда, Уставом је дато само парламенту. Председник Републике има право да предложи двоје кандидата,⁴ двоје кандидата предлаже Судски савет – из реда судија,⁵ док преосталих пет кандидата предлаже Комисија за избор и именовања парламента Републике Македоније. Поступак и избор судија Уставног суда нису детаљније нормативно уређени ни Пословником о раду Уставног суда. Штавише, нигде се не помиње реч *поступак* избора судија. Тиме се оставља могућност за различито тумачење на који начин ће се судије кандидовати од стране овлашћених предлагача, а затим и бирати.

Кандидати за судије Уставног суда треба да испуњавају одређене услове. Уставом је прописан само један услов, а то је да се судије бирају из реда истакнутих правника.⁶ Овим се логично намеће закључак да кандидати који конкуришу за ову позицију морају бити правници, односно да имају завршен правни факултет и да буду добри правни зналци и уживају друштвени углед. У вези с овим, не можемо, а да се не осврнемо на примедбу народног посланика Народне скупштине Републике Србије, који је једном приликом саркастично приметио да је „истакнути правник онај правник који је истакнут на листу кандидата за судију Уставног суда“.⁷ И то је уистину тако. Када немате прописане посебне услове које кандидати треба да испуњавају, као што су године старости,⁸ радно искуство,⁹ осим да судије буду из реда истакнутих правника,¹⁰ тада се свако може сврстати под формулацију „истакнути правник“, и уколико ужива подршку посланичке већине, постати судија Уставног суда.

⁴ Устав Републике Македоније, чл. 84, ст. 4.

⁵ Устав Републике Македоније, амандман 29, ст. 1, ал. 7.

⁶ Устав Републике Македоније, чл. 109.

⁷ Наведено према: Р. Марковић, „Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2007, 26.

⁸ Непримерено је да судија Уставног суда има мање од 40 или 45 година, јер 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 шест година радног стажа као судије Апелационог суда, па логично и преко 45 година живота.

⁹ У упоредноправној пракси најчешће се среће решење да судије имају преко 15 година радног искуства, а уколико имају докторат правних наука, могу да постану судије и са 12 година радног искуства.

¹⁰ Када су предвиђени и други услови који попуњавају изглед профила који кандидат треба испунити, тада и формулација „истакнути правник“ добија свој смисао.

У досадашњој пракси, кандидати су много пута прозивани да не испуњавају основне услове да постану судије Уставног суда јер ни у ком случају не представљају истакнуте правнике. Међутим, већина је увек истицала да су баш они „истакнути правници“. Исто тако, судије нису успеле да се отргну од страначког утицаја који им је наметнут. То је доказано у неколико наврата, примера ради, када је један судија након само шест месеци након избора поднео оставку и постао министар правосуђа,¹¹ док је други изабрани кандидат одмах након избора поднео оставку јер није био изабран за председника Уставног суда. Двоје судија (председник Суда и судија) поднели су оставку након доношења одлуке о заставама националних мањина, под притиском албанске јавности и албанске политичке странке. Тиме се доказује да је избор судија Уставног суда 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“.¹²

Положај председника Уставног суда је уставна категорија. Уставни суд председника Уставног суда бира из својих редова са мандатом од три године, без права поновног избора.¹³ Председник Уставног суда бира се на седници суда, из реда самих судија, двотрећинском већином од укупног броја судија, тајним гласањем.¹⁴ Председник Уставног суда нема заменика (иако такво решење познају скоро сви уставни судови), већ га у случају спречености или одсутности замењује судија на основу распореда утврђеног азбучним редоследом презимена судија.¹⁵

Правни положај судије Уставног суда такође је уређен Уставом. Функција судије Уставног суда неспојива је са вршењем било које јавне функције и професије, или са чланством у политичкој странци.¹⁶ Република Македонија се приклонила земљама који имају чврст инкомпатибилитет са судском функцијом. Међутим, Суд је 1997. год.

¹¹ Сагласно чл. 111, ст. 1 Устава, функција Уставног суда неспојива је са чланством у политичкој странци. Чињеница да је дотични судија поднео оставку и одмах након тога постао министар правосуђа, говори о томе да кандидати који се бирају за судије уопште нису нестраначке личности, те се поставља питање њиховог деловања док обављају функцију као „независни истакнути правници“.

¹² Ј. Ђорђевић, „Положај и улога уставног судства у Југославији“, *Улога и место уставног судства у друштвено-политичком систему* (ур. М. Вукчевић), Београд 1986, 19.

¹³ Устав Републике Македоније, чл. 109, ст. 3.

¹⁴ Деловник на Уставниот Суд на Република Македонија, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 70/92, чл. 7.

¹⁵ Деловник на Уставниот суд, чл. 8, ст. 2.

¹⁶ Устав Републике Македоније, чл. 111, ст. 1.

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. Ипак, треба нагласити да ово становиште није утемељено ни у Уставу, ни у Пословнику о раду Уставног суда.

Функција судије Уставног суда није посебна професија као што је то функција судије редовног суда. Због тога, она не може бити трајна него је везана за одређени мандатни период,¹⁷ а тај период је у Републици Македонији одређен на девет година.¹⁸ Овим решењем уставотворац је хтио постићи да се судије могу само једном кандидовати, што онемогућује утицај на независност самог судије. Како је Уставни суд неупоредиво моћније тело од других судова, а само резонување унутар овог органа није чисто правномеханичко, него креативно, пожељно је Уставни суд периодично попуњавати новим лицима,¹⁹ уважавајући реалну опасност коју са собом носи дуготрајно вршење било које јавне функције.²⁰ Уставотворац је применио општеприхваћено становиште да судије Уставног суда имају дужи мандат од мандата органа који их бира.

2.2. Имунитет

Судије Уставног суда „уживају“ имунитет. О њиховом имунитету одлучује Уставни суд.²¹ Према члану 10 Пословника о раду Уставног суда, судије Уставног суда уживају имунитет као и посланици Парламента Републике Македоније.²² Судија Уставног суда не може бити позван на кривичну одговорност због израженог мишљења и датог гласа у Уставном суду. Овде је реч о имунитету неодговорности (*материјалноправни имунитет*) који омогућује судијама да несметано обављају судску функцију. Овај вид имунитета штити судију од свих видова одговорности и траје без ограничења. Судија такође не може бити притворен без одобрења суда, осим ако је затечен у вршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању од најмање пет година. Овде се ради о имунитету неповредивости (*процесноправни имунитет*) који штити судију само за време обављања негових судских дужности. На крају, Уставни суд може одлучити да се

¹⁷ Р. Марковић, 27.

¹⁸ Устав Републике Македоније, чл. 109, ст. 2.

¹⁹ М. Пејковић, „Уставни суд у политичком систему Србије и компаративна искуства – теорија и пракса“, *Српска политичка мисао* 3/2010, 163.

²⁰ Б. Ненадић, „Организација и надлежност Уставног суда – у светлу новог устава Републике Србије“, *Правни информатор* 3/2007, 36.

²¹ Устав Републике Македоније, чл. 111, ст. 2.

²² О посланичком имунитету, више вид. Устав Републике Македоније, чл. 64.

примени имунитет над судијом, и када се он није позвао на њега, ако је то потребно ради обављања функција Уставног суда.

2.3. Престанак мандата и разрешење са судске функције

Престанак судске функције може наступити када судија поднесе оставку на место судије Уставног суда.²³ Престанак може наступити и када судија буде разрешен дужности ако је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци, или када трајно изгуби способност да обавља судску функцију,²⁴ што утврђује Уставни суд.²⁵ О утврђивању да ли је наступила трајна неспособност обављања судске функције, као и о одузимању имунитета, Уставни суд одлучује на седници.²⁶ Као основ за престанак мандата судије Уставног суда, није утврђена старосна доб до када судија може обављати ову функцију, шта даје могућност да судије обављају ову дужност док не настане неки од утврђених разлога. Ван ових разлога, престанак судске функције не може се утврдити.

У вези са овим, у Републици Македонији десио се изузетно занимљив случај. Доношењем Закона о опредељивању допунског услова за обављање јавне функције (у широј јавности познатији као Закон о лустрацији) предвиђено је да ће сваки носилац јавне функције који не испуњава допунске услове за њено обављање (да није био тајни сарадник безбедносних служби), бити разрешен јавне функције коју тренутно обавља. Први носилац јавне функције за кога је Решењем Комисије о верификацији чињеница од 29. септембра 2010. год. утврђено да је био сарадник служби (што је касније потврђено пресудама Управног и Врховног суда), био је председник Уставног суда Трендафил Ивановски. То је довело до апсурдне ситуације. Пошто допунски услов није био предвиђен ни у Уставу ни у Закону о Уставном суду, судија Уставног суда није могао бити разрешен са функције на основу Закона о опредељивању допунског услова. Ипак,

²³ У Републици Македонији било је таквих случајева, примера ради када су двоје судија албанске националности убрзо по објављивању одлуке Уставног суда У. бр. 133/2005-0-1 поднели оставку на функцију судије Уставног суда, при чему је један од судија обављао и функцију председника Уставног суда.

²⁴ Разлози за престанак функције судије Уставног суда прецизно су одређени Уставом Републике Македоније (*ex iustis causis*), и само уколико наступи неки од ових разлога судија може бити разрешен.

²⁵ Услове за престанак судске функције може утврдити само Уставни суд, а не неки други орган.

²⁶ Деловник на Уставниот суд, чл. 67, ст. 1. Међутим, ако детаљно анализирамо Пословник Уставног суда видејемо да је нормативно уређен само поступак којим се утврђује трајни престанак обављање судске функције, а да поступци у вези са преостала два разлога нису нормативно уређени.

Парламент је донио одлуку о разрешењу судије Уставног суда иако за то није било надлежан.

У чланку за дневни лист „Дневник“, професор Светомир Шкарић оштро је осудио овакав акт Парламента, наводећи да је то „противуставни акт, којим допунски услови који су предвиђени Законом постају важнији од услова предвиђених Уставом. То је парадокс у праву и зато одговорност пада на оне који су ту одлуку донели. Ово је досад невиђена деградација Уставног суда.“²⁷ Да иронија буде већа, то је учињено на једној од последњих седница пре распуштања Парламента и расписивања превремених парламентарних избора. Судија Ивановски се након акта Парламента повукао са функције судије Уставног суда, међутим остаје дилема шта би се догодило да он није хтео то да учини (на шта је имао уставно право јер је разрешен од ненадлежног органа), а да је Парламент изабрао новог судија уместо њега, као што је и учинио. Наравно, поставља се посебно питање какав легитимитет има садашњи судија Уставног суда, и да ли се од њега може очекивати да уважава Устав на начин како треба то да ради, ако имамо у виду да је пристао да дође на функцију на начин на који је дошао!?

3. НАДЛЕЖНОСТ УСТАВНОГ СУДА МАКЕДОНИЈЕ

Надлежност Уставног суда Републике Македоније уређена је искључиво Уставом (*materia constitutionis*). Уставотворац је применио метод позитивне енумерације и метод таксативног набрајања, па је према члану 110, алинеја 8 Устава, надлежност Уставног суда да:

1. Одлучује о сагласности закона са Уставом;
2. Одлучује о сагласности других прописа и колективних уговора са Уставом и законима;
3. Штити слободу и права човека и грађана, које се односе на слободу уверења, савести, мисли и јавног изражавања мисли, политичког удруживања и деловања, и забрану дискриминације грађана по основу пола, расе, верске, националне, социјалне и страначке припадности;
4. Решава сукоб надлежности између носиоца законодавне, извршне и судске власти;
5. Решава сукоб надлежности између органа Републике и јединице локалне самоуправе;
6. Одлучује о одговорности Председника Републике;

²⁷ Дневни лист „Дневник“ од 11. априла 2011. год., <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=94B33CC00A15104E9577853F733D6799>, 10. мај 2012.

7. Одлучује о уставности програма и статута политичких странака и удружења грађана;
8. Одлучује о осталим питањима утврђеним Уставом.

За поменуте надлежности можемо рећи да дају свеобухватан приказ надлежности Уставног суда, међутим чини нам се да је оваква свеобухватност прешироко формулисана. Овај став образложићемо код подробнијег објашњавања сваке надлежности посебно, и кроз праксу Уставног суда.

3.1. Оцењивање уставности и законитости општих правних аката

Према члану 110, став 1, алинеја 1 и 2 Устава, Уставни суд је надлежан да оцењује сагласност закона са Уставом и сагласност других правних аката са Уставом и законима. Пошто Република Македонија нема Закон о Уставном суду којим би детаљније било наведено који све закони могу потпадати под оцењивање уставности, закључујемо да предмет контроле уставности могу бити сви закони, односно закони законодавног тела, закони донети референдумом, аутентично тумачење закона, као и међународни уговори који су ратификовани у форми закона.

Уставни суд Македоније познаје само контролу уставности и законитости *a posteriori*, док контрола *a priori* у нашем уставу не постоји. То произлази из текста Устава, где је наведено да је Уставни суд надлежан оцењивати уставност и законитост закона и других општих аката. Да би Уставни суд могао поступати *a priori*, односно да би оцењивао законе пре њихове промулгације, то би морало бити изричито наведено у самом Уставу.²⁸ Пошто ово није случај, можемо констатовати да уставни систем Македоније не познаје *a priori* контролу уставности закона.

Нормативна контрола уставности и законитости остварује се у форми *апстрактног*, али не и *конкретног* спора, јер пред Уставним судом разрешава се спор између општих правних норми, а не спор између конкретних особа (*inter partes*).²⁹ Међутим, конкретни спор предвиђен је као изузетак, у члану 18 Закона о судовима. Судија који сматра да закон који треба да примени у конкретном спору није у сагласности са Уставом, спор може решити директном применом одредбе Устава. Уколико то није могуће, закон или одредбе закона упутиће на оцењивање Уставном суду, а поступак ће прекинути до

²⁸ Као што је то учињено у члану 169 Устава Републике Србије, по коме је Уставни суд дужан, уколико то од њега затражи најмање 1/3 народних посланика, да у року од седам дана оцени уставност закона.

²⁹ С. Шкарић, Г. Сиљановска-Давкова, *Уставно право*, Скопје 2007, 772.

доношења одлуке Уставног суда. Такође, Закон о судовима омогућује редовним судијама да у поступку решавања конкретних спорова раде ексцепцију неуставног закона, примењујући директно Устав.³⁰ По нашем мишљењу, овакво законско решење је спорно и супротно Уставу, и то из два разлога.

Први разлог је тај што у централизованим системима контроле уставности, међу које спада и Република Македонија, није допустиво да судије редовних судова сами одлучују о несагласности општег правног акта са уставом или међународним уговорима, јер за то је надлежан Уставни суд. Уколико би то било допуштено, настао би правни хаос и правна несигурност, јер један судија, вођен својим правним резонем, могао би директно применити Устав или међународни уговор, а други би, пак, могао одлучити да примени закон.

Други разлог због кога сматрамо да је ово решење спорно је тај да се ова одредба налази у Закону о судовима. Поступак Уставног суда и ко се све може њему обратити уређује се Законом о Уставном суду. Имајући у виду да у Македонији не постоји Закон о Уставном суду, неумесно је да ова одредба буде смештена у Закону о судовима. Закон о судовима је *lex generalis* за судску власт и њиме се могу уређивати само питања која се односе на редовне судове, али не и питања у вези са Уставним судом, поготово ако имамо у виду да је Уставни суд ван троеобне поделе државне власти и представља државни орган *sui generes*. Ако за пример узмемо компаративна искуства, утврдићемо да се надлежност уставних судова увек одређује у законима о уставним судовима (нпр., чл. 23, ст. 1 Закона о Уставном суду Словеније, чл. 36, ст. 1 Закона о Уставном суду Хрватске), а не у законима о редовним судовима.

Но, оно шта забрињава више од оваквог законског одређења у Македонији је пасивност Уставног суда. Судије Уставног суда (*sua sponte*) могу покренути иницијативу за оцену уставности и законитости.³¹ Ако имамо у виду да је ово законско решење постојало још у Закону о судовима из 1994. год., а преписано је и у Закон о судовима из 2006. год., поставља се питање да ли судије Уставног суда добијају конкуренцију у виду судија редовних судова, и да ли то они прећутно одобравају?!

У Републици Македонији није на одговарајући начин уређен однос закона које доноси парламент са потврђеним међународним уго-

³⁰ С. Шкарић, *Уставно право*, Скопје 2004, 696.

³¹ Деловник на Уставниот суд, чл. 14.

ворима и општеприхваћеним правилима међународног права.³² У члану 51 Устава, наводи се да закони морају бити у сагласности са Уставом, а сви други прописи у сагласности са Уставом и законима. Из ове формулације логично произлази положај устава као највишег правног акта у држави, коме сви закони и подзаконски акти треба да буду подређени. У хијерархији правних аката закони се налазе испод устава, а „други прописи“ морају бити у сагласности са уставом и законима. Устав Републике Македоније прави разлику међу законима према значају материје коју ти закони уређују, па имамо законе који се доносе *релативном, апсолутном, двотрећинском*, и према уставним амандманима такозваном *двојном* већином.³³ Међутим, у Уставу не постоји разлика међу законима према дејству које они производе, већ само по начину њиховог доношења. Зато је и пракса Уставног суда по овим питањима веома чудна. Уставни суд огласио се ненадлежним за оцењивање сагласности закона са међународним уговорима ратификованим у складу са уставом, јер према одбразложењу Суда: „... Суд не одлучује о међусобној усклађености закона, односно међусобној усклађености других прописа истог ранга у хијерархији правних аката“,³⁴ при чему се међународни уговори који су ратификовани у складу са Уставом изједначују са осталим законима. Сам суд ставља знак једнакости између међународног уговора и закона о ратификацији самог уговора. Са овим, Уставни суд грубо вређа Устав јер крши чл. 118, у коме се наводи да су међународни уговори ратификовани у складу са уставом 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 ратификованих међународних уговора. Суд цени да није надлежан оцењивати садржај међународних уговора, а самим тим нити сагласност подзаконских аката с међународним уговорима.“³⁵

³² Као пример, наводимо чл. 194 Устава Републике Србије, где се наводи да је Устав 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.

³³ О овоме, више вид. Д. Прешова, *Реформи на Уставниот суд или реформи на свеста*, МАНУ 2008, 192–194.

³⁴ Решение на Уставниот суд на Република Македонија, У. бр. 189/1999-0-0, од 29. децембра 1999. год.

³⁵ Сентенца из Решења Уставног суда У. бр. 5/2005-0-0, од 16. новембра 2005. год.

Да бисмо оправдали своје становиште, позваћемо се на одлуку Уставног суда Хрватске U-I-745/99, којом је овај суд заузео и образложио следеће схватање: „Ако је одлучивање Уставног суда о сугласности закона са Уставом и других прописа са Уставом и законом у бити одлучивање о сугласности прописа нижег ранга са прописом вишег ранга и с Уставом као прописом највишег ранга, тада је овласт Уставног суда да оцјењује сугласност закона с међународним уговором, логична последица уставне одредбе да је потврђени и објављени међународни уговор дио унутрашњег правног поретка и да је по својој правној снази изнад закона.“

У надлежностима Уставног суда Македоније није изричито наведено да Уставни суд оцењује уставност међународних уговора иако је у члану 8, алинеја 11 Устава, наведено да је поштовање опште-прихваћених норми међународног права једна од темељних вредности уставног поретка, а у члану 118 да су међународни уговори који су ратификовани у сагласности са Уставом део унутрашњег правног поретка и не могу се мењати законом. Због свега наведеног, нејасан је положај међународних уговора у хијерархији правног поретка Републике Македоније. Ако се међународни уговори могу ратификовати у форми закона чиме 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 овај закључак исправан, онда се поставља питање да ли међународни уговори подлежу контроли уставности? По нашем мишљењу, одговор на ово питање је потврдан, међутим само уколико би контрола уставности била предвиђена као претходна контрола. При томе, делимо мишљење са проф. Соколом да уставни судови не би требало да се посредно упуштају у оцењивање уставности међународних уговора, ако узмемо у прилог чињеницу да се међународни уговори могу мењати само уз услове и на начин који су у њима предвиђени, или сагласно општим правилима међународног права.³⁶ 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 наш Уставни суд, јер је у одлуци У. бр. 230/1996-0-0 навео да: „... Уставни суд Републике Македоније одлучује о сагласности закона са Уставом, а не и о међународним уговорима, те суд сматра да оцену сагласности међународног уговора са Уставом врши Парламент Републике Македоније у поступку рати-

³⁶ Вид. С. Сокол, „Уставноправне основе и примјена Еуропске конвенције за заштиту људских права и темељних слобода у остваривању надлежности уставног суда Републике Хрватске“, *Положај и улога уставног суда у примјени Еуропске конвенције о људским правима*, Подгорица 2007, 14.

фикације меѓународног уговора, који после његове ратификације постаје саставни део унутрашњег правног поретка, а самим тим и директно извршив.³⁷ У другој одлуци, У. бр. 178/2000-0-0, од 31. јануара 2001. год., о оцени меѓународног уговора Суд је казао исто: „... Да одлучује о оцени закона са Уставом и сагласности садржаја других прописа са Уставом и законима, *но не и о садржини меѓународних уговора...*“, јер то није у делокругу његових надлежности. Своје становиште да није надлежан оцењивати да ли су меѓународни уговори у складу са Уставом, потврдио је и другим одлукама, али изненада 2002. год., у одлуци У. бр. 140/2001 каже да је надлежан да оцењује меѓународне уговоре, да би се затим 2005. год., у следећем случају који се односио на меѓународне уговоре, вратио на старо схватање.

Некако бисмо разумели да је Уставни суд имао различита схватања о овом питању (пошто већ Уставом није изричито утврђена надлежност), да је различит састав суда различито одлучивао (када би нове судије унеле нов начин размишљања), али не можемо схватити како је било могуће да се то догодило у истом саставу Уставног суда. Судија Игор Спиrowsки ово објашњава на следећи начин: „Тешко је рећи да јуриспруденцију карактеришу конзистентни ставови, иако се квантитативно може стећи такав утисак. Може се приметити да у одређеним тренуцима суд иде преко границе коју је сам поставио, па се, затим, поново врати на њу, шта јасно указује да суд још тражи своју праву улогу.“³⁸

Друго питање које се намеће је ако суд већ није надлежан да оцењује садржај меѓународних уговора са Уставом, да ли је надлежан да оцењује формалне повреде Устава које могу настати у току ратификације меѓународног уговора? Ово питање се отворило подношењем иницијативе Либералне странке која је оспорила поступак доношења меѓународног уговора о демаркацији границе Македоније у делу са Косовом. Либерали су тврдили да је Закон о ратификацији донет релативном, а не двотрећинском већином како су они сматрали да треба. Суд је решењем одлучио да не покрене поступак јер је

³⁷ Осврнули бисмо се на став Уставног суда да је Парламент надлежан да оцењује меѓународне уговоре. Пошто судије Уставног суда искључиво граматички тумаче Устав, наводећи да у Уставу *није изричито предвиђена* надлежност да оцењују сагласност меѓународних уговора са Уставом, држећи се тог резонувања, логичан је закључак да ни Парламент није надлежан да оцењује уставност меѓународних уговора, јер ни у члану 68 Устава није изричито прописана надлежност Парламента да то ради!

³⁸ И. Спиrowsки, „Судска контрола на актите на надворешната политика: улогата на уставните судови“, *Судска ревија* 1/2002, 121–122.

сматрао да је закон донет у одговарајућем поступку,³⁹ јер се није радило о промени границе већ о демаркацији постојеће. С овом констатацијом није се сложио судија Игор Спировски који је у свом издвојеном мишљењу рекао: „... Смавам 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 је у овом случају била поштована уставна процедура или не, као једино релевантно уставно питање. Такође, не могу се 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 унутрашњег правног поретка, као ни са ставом да контролу уставности међународних уговора обавља Парламент у поступку њихове ратификације...“⁴⁰

Право да покрене иницијативу за оцену уставности и законитости има свако.⁴¹ При томе, није одређено да покретач иницијативе треба имати легитиман правни интерес. Под тим се подразумева да покретач иницијативе може бити сваки грађанин (држављанин Републике Македоније) или странац, физичко или правно лице, удружење грађана, политичка странка, посланик, група посланика и други који сматрају да закон или неки општи правни акт може бити супротан Уставу или законима.

3.2. Уставна жалба

Када говоримо о уставној жалби у Републици Македонији, не може бити речи о правном институту како га познаје већина европских уставних судова. Пре свега, његова уставна постављеност је преуска и односи се само на три групе права.⁴² Назив овог правног института није прецизно утврђен и у самом уставу гласи као „барање“ – захтев за заштиту људских слобода и права човека и грађанина. Због тога што овај институт, који је инкорпориран у Устав Републике Македоније, а детаљније разрађен у Пословнику о раду Уставног су-

³⁹ Међутим, што је важније, у овом решењу Уставни суд се није прогласио надлежним за оцењивање уставности поступка ратификације међународног уговора јер се осврнуо и на ратификацију међународног уговора са СР Југославијом из 2001. год., који је Парламент такође ратификовао са релативном већином.

⁴⁰ Решениена Уставниот суд на Република Македонија, У. бр. 250/2009, од 23. децембра 2009. год., издвојено мишљење судија Игор Спировски.

⁴¹ Деловник на Уставниот суд, чл. 12.

⁴² Вид. чл. 110, ст. 3 Устава, међутим то експлицитније наводи у свом решењу У. бр. 239/2009-0-0, где каже да „је надлежан да одлучује о трима групама слобода и права грађана“. Решењем У. бр. 82/2007-0-0 још једном потврђује да „није надлежан штитити све слобода и права утврђена Уставом, већ само оне које су наведене у члану 110, став 3 Устава Македоније“.

да, не садржи елементе које садржи уставна жалба, не можемо говорити о уставној жалби како је она нормативно уређена у другим земљама. Заправо, сматрамо да је овде реч о *квазиуставној жалби*.⁴³ Ко све може бити носилац уставом гарантованих слобода и права. Иако се у члану 110, ставу 3 Устава прокламује да Уставни суд штити слободу и права човека и грађанина, у члану 51 Пословника о раду Уставног суда наведено је да сваки грађанин који сматра да му је појединачним актом или радњом повређено неко право, има право да покрене поступак. То значи, да је Пословник рестриктивнији од самог Устава, јер у Уставу се каже да се штите слободу и права човека и грађанина, а концепт права човека је много шири и сеобухватнији од концепта права грађанина, јер први се односи на свакога без разлике да ли је грађанин Македоније, бипатрид, или апатрид. Тиме је Уставни суд у свом пословнику неосновано ускратио право да затраже заштиту Уставног суда свима онима који нису грађани Македоније, а чији слободу и права могу бити повређени. По нашем мишљењу, ова одредба је супротна Уставу. Наравно, ту је искључена могућност носилаца 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 и извршна. У Пословнику се наводи да се заштита може тражити када је повреда настала коначним или правноснажним актом. Но, за разлику од осталих држава које прецизније формулишу шта се подразумева под коначним правним актом,⁴⁴ у Републици Македонији то није урађено. Кроз јуриспруденцију Уставног суда можемо доћи до следећег закључка: „Подноситељица жалбе је пропустила рок предвиђен Пословником јер је поднела ванредни правни лек Врховном суду (ревизија), и након одлуке Врховног суда поднела захтев за заштиту слобода и права човека и грађанина. Сам захтев постао је правноснажан након одлуке Апелационог суда“.⁴⁵ Рок за подношење захтева за заштиту права и слобода износи два месеца (објективни рок) од дана добијања коначног или правноснажног појединачног акта, односно од дана сазнања за предузете радње с којим је повреда учињена, но не више од пет година од дана њеног чињења.

⁴³ Б. Крчински, *Уставна жалба*, магистарски рад одбрањен на Правном факултету у Скопљу, Скопље 2010, 52.

⁴⁴ Шта се подразумева под коначним правним актом или које инстанце и правне лекове подносилац треба да искористи, наводи се у законима о уставном суду, а када то није случај сами уставни судови прибегавају таквим решењима путем правних ставова као шта је то урадио Уставни суд Србије.

⁴⁵ Решење на Уставниот суд на Република Македонија, У. бр. 55/2007-0-0.

Овај правни институт иако је утврђен Уставом Македоније од 1992. год., до данас није дао неке посебне резултате, а још ако имамо у виду и статистику суда по овом питању доћи ћемо до фрапантног податка. Од када се овај захтев користи, од 1992. год. па до 15. јуна 2010. год., донета је само једна одлука са којом се потврђује повреда уставом зајамчених права. Ако знамо податак да ју пред Судом у Стразбуру досад донето преко 50 пресуда против Македоније у којима је утврђена повреда права, логично се намеће закључак о не-ефикасности овог института, коју је узрокована лошом нормативном уређеношћу (преузак корпус заштићених права) и непостојању Закона о Уставном суду, у коме би ова материја била детаљно регулисана.

3.3. Сукоб надлежности

У Уставу Македоније, у члану 110, тачки 4 и 5, говори се о сукобу надлежности између носиоца законодавне, извршне и судске власти, и решава се сукоб надлежности између органа Републике и јединица локалне самоуправе. У овом случају Суд делује као конфликтни суд (*Tribunal des Conflits*), и ограничава се на одређивање надлежне власти за решавање спора, а не решава спор у суштини (меритуму).⁴⁶ Суд може решавати сукоб који настане када два носиоца права сматрају да су надлежни да решавају одређену ствар (позитивни сукоб), или када два органа сматрају да нису надлежни да решавају одређену ствар (негативни сукоб). Решавањем сукоба надлежности, Уставни суд заправо штити начело статусне или институцијске уставности.⁴⁷ Најзначајнији сукоб који је до сада настао, био је сукоб између институције Председника Републике и Министарства одбране, када је Законом о одбрани из 1992. год. дата надлежност министру одбране да командује Армијом Републике Македоније, а према Уставу за то је надлежан искључиво председник. Уставни суд је 1994. год. овај позитивни сукоб решио у корист председника.

3.4. Одговорност председника Републике

Ова надлежност први пут је унета у уставни систем Македоније са Уставом из 1992. год., јер до тада није постојала таква надлежност Уставног суда. Поступак за разрешење председника сматрао се покренутим даном када би Парламент Уставном суду упутио предлог за кршење устава или закона. Предлог садржи краћи опис и доказе за повреде које му се стављају на терет. Уставни суд тражи мишљење и

⁴⁶ Р. Марковић, 34.

⁴⁷ С. Шкарић, 697.

од председника Републике за наводе који су садржани у предлогу о разрешењу председника које подноси Парламент. Уставни суд у поступку утврђивања одговорности председника Републике одлучује двотрећинском већином од укупног броја судија. Ако Уставни суд утврди да је председник Републике одговоран за кршење Устава и закона, функција му престаје по сили Устава Републике Македоније.

3.5. Оцена уставности статута политичких странака и удружења грађана

Овде је реч о нормативном спору који се одвија између два вида аката, конститутивног акта политичке странке или удружења грађана, с једне стране, и Устава, с друге стране. Овај спор може покренути свако ко сматра да конститутивни акт неке политичке странке или удружења грађана има за циљ насилно рушење уставног поретка или позив на војну агресију, распламсавање етничке, расне, верске мржње или нетрпељивости. Оно што је специфично је то да Уставни суд не доноси одлуку којом се забрањује деловање или постојање неке политичке странке или удружења грађана, већ Уставни суд може поништити само статут и програм који су супротни Уставу. Суд није надлежан да забрани постојање странака или удружења, већ се то може тражити након одлуке Уставног суда. Иако се по својој правној природи одлука Уставног суда не односи на само удужење већ на негов конститутивни акт, фактички она је основ за покретање редовног судског поступка за забрану политичке странке или удружења грађана. До сада је само једанпут овакав поступак био покренут, и то против Удружења грађана „РАДКО“, јер је Уставни суд ... оценио да статут и програм Удружења грађана „РАДКО“ – Охрид су усмерени на насилно рушење уставног поретка Републике Македоније и распиривање националне и верске мржње и нетрпељивости...⁴⁸ Незадовољно одлуком Уставног суда, Удружење грађана се обратило Европском суду за људска права и поднело жалбу којом је тврдило да су му повређена права заштићена Европском конвенцијом о људским правима. Суд у Стразбуру је приметио да Уставни суд није експлицитно сугерисао да удружење или његови чланови користе нелегална или недемократска средства за остваривање својих циљева... јер ништа у оснивачким актима удружења не указује на то да ће они чинити насиље... Неспорно је да само удружење и његов назив под псеудонимом „РАДКО“ генеришу изванредан степен тензије имајући у виду осетљивост овог питања у широј јавности о његовој идеологији

⁴⁸ Одлука на Уставниот суд на Република Македонија, У. бр. 168/2000-0-0, од 3. децембра 2001. год.

која не само шта је увредљива и деструктивна за македонски народ, већ је и негирачка... Суд потврђује своју праксу да се од држава не тражи да сачекају са интервенцијом док удружење не предузме неке конкретне радње за спровођење политике која је некомпатибилна са конвенцијом и демократијом, но ипак прекомерне мере превентивне природе на спречавању слободе удруживања и изражавања – колико и да се чине шокантне и неприхватљиве одређене ставове – они вређају демократију па често је и угрожавају.⁴⁹ Са шест гласова *за*, наспрам једног гласа *против*, Суд је одлучио да постоји повреда члана 11 Конвенције.

4. ЗАКЉУЧАК

На основу свега наведеног, можемо рећи да организација и надлежност Уставног суда Македоније нису најбоље нормативно уређени. Поступак избора судија је веома нејасан, критеријуми које кандидати за судије треба да испуњавају скоро да и не постоје, а поступак за разрешење судија није нормативно уређен. Што се тиче надлежности Уставног суда, није предвиђена *a priori* надлежност за оцену закона, а такође није предвиђена ни надлежност о конкретним споровима. Не постоји хијерархија правних аката, па се Уставни суд баш и не сналази у својој улози чувара устава. Није предвиђен положај међународних уговора у самом Уставу, ни изричита надлежност да подлежу оцени уставности, што свеукупно оставља могућност за арбитрарност самог суда. О уставној жалби да и не говоримо. Не само што она не постоји у форми и облику који познају сви уставни судови, већ је преуска и недовољно уређена, што јој даје нејасан положај у самом уставном систему. Поврх свега, је и то што немамо Закон о Уставном суду већ ове ствари уређујемо Пословником, а тај исти пословник донет је давне 1992. год. (и то од састава суда који је биран према одредбама Устава СР Македоније из 1974. год., 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 чл. 113, детаљно ревидирати и ускладити са савременим токовима. Такође, треба донети Закон о Уставном суду, са једним изузетком у односу на већину држава Европе, а то је да предлагач Закона о Уставном суду буде Уставни суд. Сматрамо, да би се тиме појачао положај Уставног суда у уставном поретку, а што је још битније, спречио би се непосредни утицај законодавне и изв-

⁴⁹ Сентенца одлуке Европског суда за људска права у Стразбуру, Поднесак бр. 74651/01, *Збирка на судски одлуки*, 2009/367.

ршне власти на рад Уставног суда, што је била латентна тенденција претходних неколико година.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Dupre, Catherine, *Importing the law in Post-Communist Transitions*, Hart Publishing, Oxford 2003;
2. Ђорђевић, Јован, „Положај и улога уставног судства у Југославији“, *Улога и место уставног судства у друштвено-политичком систему* (ур. М. Вукчевић), Београд 1986;
3. Крчински, Блаже, *Уставна жалба*, магистарски рад одбрањен на Правном факултету у Скопљу, Скопље 2010;
4. Марковић, Ратко, „Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2007;
5. Ненадић, Боса, „Организација и надлежност Уставног суда – у светлу новог устава Републике Србије“, *Правни информатор* 3/2007;
6. Пејковић, Марко, „Уставни суд у политичком систему Србије и компаративна искуства – теорија и пракса“, *Српска политичка мисао* 3/2010;
7. Прешова, Денис, *Реформи на Уставниот суд или реформи на свеста*, МАНУ 2008;
8. Сокол, Смиљко, „Уставноправне основе и примјена Еуропске конвенције за заштиту људских права и темелних слобода у остваривању надлежности уставног суда Републике Хрватске“, *Положај и улога уставног суда у примјени Еуропске конвенције о људским правима*, Подгорица 2007;
9. Спиоровски, Игор, „Судска контрола на актите на надворешната политика: улогата на уставните судови“, *Судска ревија* 1/2002;
10. Шкарић, Светомир, Сиљановска-Давкова, Гордана, *Уставно право*, Скопје 2007;
11. Шкарић, Светомир, *Уставно право*, Скопје 2004;

Правни прописи

1. Амандман бр. 15 којим се мења чл. 109, ст. 2 Устава Републике Македоније, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 91/01;
2. Деловник на Уставниот Суд на Република Македонија, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 70/92;
3. Устав Републике Македоније, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 52/92;

Судска пракса и остали извори

1. Дневни лист „Дневник“ од 11. априла 2011. год., <http://www.dnevnik.com.mk/default.asp?ItemID=94B33CC00A15104E9577853F733D6799>;

4. Одлука Европског суда за људска права у Стразбуру, Поднесак бр. 74651/01, *Збирка на судски одлуки*, 2009/367;
2. Одлука на Уставниот суд на Република Македонија, У. бр. 168/2000-0-0, од 3. децембра 2001. год.;
3. Решение на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 55/2007-0-0;
4. Решение на Уставниот суд на Република Македонија, У. бр. 178/2000-0-0, од 31. јануара 2001. год.;
5. Решение на Уставниот суд на Република Македонија, У. бр. 189/1999-0-0, од 29. децембра 1999. год.;
6. Решение на Уставниот суд на Република Македонија, У. бр. 250/2009, од 23. децембра 2009. год., издвојено мишљење судија Игор Спировски;
7. Решение на Уставниот суд на Република Македонија, У. бр. 5/2005-0-0, од 16. новембра 2005. год.

Blaže Krčinski
Lawyer in Skopje

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, the author analyzed the role of the Constitutional court, the organizational risk of politicization during the election process of the judges of the court, their status and the way of dismissing them from the function. Also the paper attempts to give the whole picture of 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. The weakness of this model is that Constitutional court does not have the single act pertaining to the Constitutional court since all the procedures, rules and constitutional court decisions are written in the rules of procedures. But in a way, over the time that weakness has become a strong side of the court, because it enabled legislative and executive branches of the government to act on the constitutional court decisions.

Key words: *Subject of judicial review; Constitutional Court decisions; Organization of Constitutional court; Constitutional changes; Competences of Constitutional Court.*