

**(1964-2014)**  
50 Годишнина од уставното судство  
во Република Македонија



**(1964-2014)**  
50<sup>th</sup> Anniversary of the Constitutional Judiciary  
in the Republic of Macedonia



## УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

во соработка со  
Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Програмата за владеење на  
правото во Југоисточна Европа на Фондацијата Конрад Аденауер

организира Меѓународна конференција на тема:

### СОВРЕМЕНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ НА УСТАВНОТО СУДСТВО:

- Принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд и
- Оценка на уставноста и законитоста на подзаконските акти

*Меѓународна конференција одржана по повод  
50 години од постоењето на Уставниот суд  
на Република Македонија (1964 – 2014)*

Скопје, 18–21 септември 2014

Хотел „ХОЛИДЕЈ ИН“



## **УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

во соработка со  
Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Програмата за владеење на  
правото во Југоисточна Европа на Фондацијата Конрад Аденауер

### **СОВРЕМЕНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ НА УСТАВНОТО СУДСТВО:**

- Принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на  
Уставниот суд и
- Оценка на уставноста и законитоста на подзаконските акти

*Меѓународна конференција одржана по повод  
50 години од постоењето на Уставниот суд  
на Република Македонија (1964 – 2014)*

**Скопје, 18–21 септември 2014**

**Хотел „ХОЛИДЕЈ ИН“**

**Издавач:**

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

**Редакција:**

Елена Гошева, Претседател  
Д-р Гзиме Старова, судија  
Д-р Наташа Габер – Дамјановска, судија  
Вангелина Маркудова, судија  
Оливера Филиповска, генерален секретар

**Главен и одговорен уредник:**

Татјана Јањик-Тодорова, државен советник

**Дизајн и компјутерска обработка:**

Лариса Милевска, советник за комуникација и информативно-документациони работи

**Печатење:**

Polyesterday

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје  
349.565.2(497.7)"1964/2014"

МЕЃУНАРОДНА конференција одржана по повод 50 години од постоењето на Уставниот суд на Република Македонија (1964 - 2014) (2014 ; Скопје)  
Современите предизвици на Уставното судство : принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд и оценка на уставноста и законитоста на подзаконските акти / Меѓународна конференција одржана по повод 50 години од постоењето на Уставниот суд на Република Македонија (1964 - 2014), Скопје, 18-21 септември 2014 ; [главен и одговорен уредник Татјана Јањик-Тодорова]. - Скопје : Уставен суд на Република Македонија, 2018. - 161, 193 стр. ; 30 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Contemporary challenges of the Constitutional judiciary : 1. the principle of separation of powers and 2. its protection by the Constitutional court and constitutional review of by-laws / International conference on the occasion of the 50th anniversary of the Constitutional judiciary in the Republic of Macedonia (1964 - 2014), Skopje, 18-21 September 2014 ; [chief editor Tatjana Janjic -Todorova].  
- Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 186-188

ISBN 978-608-65571-5-7

а) Уставен суд - Македонија - 1964-2014  
COBISS.MK-ID 106273802

## СОДРЖИНА

### I. ПОЗДРАВНИ ГОВОРИ И ОБРАЌАЊА

- *Г-ѓа Елена Гошева* .....9  
Претседател на Уставниот суд на Република Македонија
- *Г. Ѓорѓе Иванов* ..... 14  
Претседател на Република Македонија
- *Г. Дин Шпилман* ..... 16  
Претседател на Европскиот суд за човекови права
- *Г-ѓа Хердис Торгајрсдотир* ..... 18  
Потпретседател на Венецијанската комисија на Советот на Европа
- *Г. Ралф Брет* ..... 20  
Амбасадор, Шеф на Мисијата на ОБСЕ во Скопје
- *Г. Торстен Гајслер*..... 22  
Раководител на Програмата за владеење на правото во Југоисточна Европа, Фондација Конрад Аденауер

### II. РЕФЕРАТИ ПРЕЗЕНТИРАНИ ВО РАБОТНИОТ ДЕЛ НА КОНФЕРЕНЦИЈАТА

#### I СЕСИЈА – „Принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд“

- *Г-ѓа Мирјана Лазарова-Трајковска*..... 29  
Судија на Европски суд за човекови права  
*„Принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд од перспектива на Европскиот суд за човекови права“*
- *Г. Владимир Стојаноски* ..... 37  
Судија на Уставниот суд на Република Македонија  
*„Принципот на поделбата на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд“*

- **Г. Ашот Качатрајан** ..... 44  
Судија на Уставниот суд на Ерменија  
*„Уставното судство во однос на поделбата на единствената државна власт: Проблеми на влијанијата ... без политизација“*
  
- **Проф.д-р Лук Лаврисен** .....49  
Судија на Уставниот суд на Белгија  
*„Белгискиот Уставен суд и поделбата на власта“*
  
- **Г-ѓа Кети Маркова**.....56  
Судија на Уставниот суд на Бугарија  
*„Независноста на судството и неговата заштита преку праксата на Уставниот суд на Бугарија“*
  
- **Г-ѓа Кетеван Еремадзе**.....66  
Судија на Уставниот суд на Грузија  
*„Надлежноста и предизвиците на Уставниот суд на Грузија во процесот на заштита на принципот на поделбата на власта“*
  
- **Д-р Дануте Јочиене**.....77  
Судија на Уставниот суд на Литванија  
*„Принципот на поделба на власта и неговата заштита од Уставниот суд (како и од страна на Европскиот суд за човекови права)“*
  
- **Г-ѓа Марија Лучија Амарал**.....92  
Потпретседател на Уставниот суд на Португалија  
*„Современи предизвици на уставното судство. Границите на уставното судство: демократски принцип и владеењето на правото“*
  
- **Проф. д-р. Ердал Терчан**.....96  
Судија на Уставниот суд на Турција  
*„Принципот на поделбата на власта во уставното право на Турција и улогата на Уставниот суд“*

**II СЕСИЈА – „Оценка на уставноста и законитоста на подзаконските акти“**

- *Д-р Наташа Габер-Дамјановска*.....103  
Судија на Уставниот суд на Република Македонија  
*„Подзаконските акти низ праксата на Уставниот суд на Република Македонија“*
  
- *Проф. д-р Пјер Ниул* .....114  
Судија на Уставниот суд на Белгија  
*„Уставна контрола на подзаконските акти во Белгија“*
  
- *Г-ѓа Валерија Галиќ* .....128  
Претседател на Уставниот суд на Босна и Херцеговина  
*„Оценка на уставноста на подзаконските акти низ праксата на Уставниот суд на БиХ“*
  
- *Г-ѓа Никол Маестрачи*.....137  
Член на Уставниот совет на Франција  
*„Приоритетните прелиминарни одлуки за уставноста“*
  
- *Д-р Драгољуб Драшковиќ*.....146  
Судија на Уставниот суд на Црна Гора  
*"Оценка на уставноста на нормативните акти"*
  
- *Г. Сергеј Казанцев*.....149  
Судија на Уставниот суд на Руската Федерација  
*„Уставна контрола на подзаконските нормативни акти во Руската Федерација“*

**III. ЛИСТА НА УЧЕСНИЦИ** .....157



## **I. ПОЗДРАВНИ ГОВОРИ И ОБРАЌАЊА**





**Г-ѓа Елена Гошева**

**ПРЕТСЕДАТЕЛ НА УСТАВНИОТ СУД  
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Господин Претседател на Република Македонија  
Господин Претседател на Собранието на Република Македонија  
Господин Претседател на Владата на Република Македонија  
Господин Претседател на Врховниот суд на Република Македонија  
Господин Претседател на Европскиот суд за човекови права  
Госпоѓо потпретседател на Венецијанската комисија  
Почитуван шеф на Мисијата на ОБСЕ во Скопје  
Почитуван раководител на Програмата за владеењето на правото во  
Југоисточна Европа  
Почитувани претседатели и судии на уставните судови  
Почитувани претставници на извршната и судската власт во Република  
Македонија  
Почитувани претставници на дипломатскиот кор во Република Македонија

Ми претставува особена чест во името на Уставниот суд на Република Македонија да Ви се обратам по повод јубилејот 50 години од уставното судство на Република Македонија.

Огромно е задоволството да се одбележи полувековен јубилеј од основањето на Уставниот суд во Република Македонија. Највисокиот правен акт во државата, Уставот на Република Македонија, е синоним за развој на демократските придобивки, човековите права и слободи, владеење на правото, заштитник на највисоките цивилизациски вредности на современиот свет. „Уставот мора да се почитува бидејќи е единствениот чувар на нашите слободи“ рекол американскиот претседател Абрахам Линколн. Значењето на овие зборови се чувствува во секој сегмент од живеењето до денешен ден. Затоа и постои нашата институција, чувар на најдлабоките општествени вредности и придобивки.

Од денешна дистанца на педесетгодишна историја на практикување на уставното судство во Македонија, со право можеме да констатираме дека досегашното стекнато искуство е одличен темел за новите предизвици и современите потреби. Токму тоа е и главната тема на денешната конференција која се одржува по повод овој голем јубилеј.

Денешната конференција е посветена на современите предизвици на уставното судство, а особено ќе се осврне на принципот на поделбата на власта и оценката на уставноста и законитоста на подзаконските акти, потенцирајќи ја и корективната улога на Уставниот суд како заштитник на уставното право во системот.

На наше огромно задоволство со нас денес е Претседателот на Европскиот суд за човекови права г.Шпилман, потпретседателот на Европската комисија за демократија преку правото, односно Венецијанската комисија г-ѓа Хердис

Торгајрсдотир, како и националниот судија на Република Македонија во Европскиот суд за човекови права во Стразбур, г-ѓа Мирјана Лазарова - Трајковска.

Би сакала да потенцирам дека ми претставува особена чест што на денешната конференција учествуваат и голем број претседатели, потпретседатели и уставни судии од земјава и од странство. Во работата на Конференцијата ќе земат учество наши колеги од: Албанија, Азербејџан, Белгија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Грузија, Ерменија, Казахстан, Република Кореа, Косово, Литванија, Молдавија, Полска, Португалија, Романија, Руската Федерација, Словенија, Србија, Турција, Франција, Хрватска и Црна Гора.

Поради спреченост да земат учество во работата на конференцијата, но со желби за продлабочување на соработката со Уставниот суд на Република Македонија, писмени честитки испратија уставни судови и судови со уставно-судска надлежност од: Австрија, Ирска, Канада, САД, Италија, Германија, Данска, Унгарија и Швајцарија.

На почетокот на оваа конференција би сакала да направам мал историски осврт на традицијата на практикување на уставно судство кај нас. За прв пат Уставниот суд во Република Македонија бил востановен во 1963 година, а на 15 февруари 1964 година и официјално почнал со работа.

На самиот почеток од плуралистичкиот политички систем во Република Македонија, на 17 декември 1991 година, два месеци по прогласувањето на нејзината независност на 8 септември 1991 година, е донесен новиот Устав на самостојна и независна Македонија. Јасната поделба на трите власти во системот, законодавната, извршната и судската, фрлија ново светло во поставувањето и функционирањето на системот во целина.

Уставниот суд и неговото делување се адаптира на новите потреби, а се заснова на принципите на владеење на правото, заштита на човековите права и слободи, како и поделбата на власта. Новите општествено-политички услови, текови и потреби во заедницата беа артикулирани со 32 амандмани за измени и дополнувања на Уставот на државата, во текот на годините што следеа, но неговата основа и главни уставни начела останаа основен правец во работењето на Уставниот суд.

Уставот на Република Македонија од 1991 година го конституира статусот на Уставниот суд како орган на Републиката кој влијае врз обезбедување на темелните вредности на уставниот поредок, штитејќи ја уставноста и законитоста, основните слободи и права на човекот и граѓанинот, принципот на владеење на правото и учествува во изградба и зацврстување на правната држава. Со тоа, Судот претставува гарант за остварувањето на владеењето на правото и реален општествен фактор во остварувањето и спроведувањето на Уставот и законите.

Како чувар на највисоките цивилизациски вредности и придобивки, Уставниот суд, воедно и преку почитување на меѓународните принципи, е стожер за заштита на слободното изразување на националната припадност, политички плурализам, артикулирање на политичката волја на граѓаните, заштита на сопственоста, социјалната правда, слободата на пазарот и претприемачкиот дух, локалната самоуправа, заштитата на животната средина.

Уставниот суд на Република Македонија според својата уставна положба не спаѓа во системот на организацијата на државната власт, туку е посебен државен орган со статус, состав, организација и надлежност конкретно утврдени со самиот Устав. Како независна институција чии надлежности се дефинирани и утврдени само во Уставот на Република Македонија, Уставниот суд има јасна заштитна и корективна функција во обезбедување на уставниот поредок и владеењето на

правото. Како таков Уставниот суд не создава право и не утврдува што е право, туку констатира што е неправо. Тој ги испитува, оценува и конечно одлучува дали пропишаните норми и утврдените односи се во согласност со Уставот односно законите. Одлуките на Уставниот суд се често последица на повредите на Уставот, односно законот, поради што тие имаат интервентен карактер.

Суштинското влијание врз обезбедувањето на темелните вредности на уставниот поредок практично се гледа во спроведувањето на заштитната функција на уставниот поредок преку практичното работење на предметите во кои Судот врши уставно-судска контрола. Уставно-судската пракса гледана низ призма на досегашното работење на Судот претставува пракса во која Судот одлучувал за голем број закони, подзаконски акти и други прописи, при што ги отстранувал правните недоследности во нив или ја потврдувал нивната уставност, односно законитост.

Како претседател на Уставниот суд сакам да потенцирам и да потсетам дека секој субјект без да го покажува својот интерес може да поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на било кој закон, пропис или општ акт, за кој постои сомневање дека е спротивен на Уставот на Република Македонија. На тој начин Уставниот суд, вршејќи ги работите од својата надлежност, сè повеќе станува општествен фактор кој почитувајќи го принципот на поделбата на власта, ги зацврстува односите помеѓу нивните носители, афирмирајќи ја нивната посебна положба и подигнувајќи ја довербата на граѓаните во уставноста и законитоста како битни компоненти на севкупното уредување на земјата. Од тие причини, во оваа прилика сакам да ги повикам сите правни и физички лица да ги користат можностите што ги нуди Уставниот суд, сè со цел обезбедување на поголема правна заштита и човековите права.

Сметам дека е значајно да се потенцира, дека бројот на предметите во Судот се движи до 300 на годишно ниво од разни области од правниот поредок.

Само во претходната година до Судот, покрај другите, се пристигнати 170 предмети за оценување на уставноста и законитоста на актите.

Со своите одлуки по овие предмети Судот продолжи да го обезбедува приматот и супремацијата на Уставот над законите и на сите други прописи и да ја обезбедува коегзистенцијата на правниот поредок, при што во најголем број од овие случаи одлучувал мериторно носејќи решение за укинување, односно поништување на предметниот акт или неповедувајќи постапка за оценување на уставноста или законитоста.

Во својата уставно-судска заштита, Уставниот суд во текот на изминативе неколку години одлучувал во најголема мера по акти од областа на урбанизмот и градежништвото, локалната самоуправа, работните односи, имотно-правните односи, социјално-здравствената заштита, како и по однос на актите со кои се уредува организацијата и работата на органите на државната власт.

Одлучувањето по овие предмети обезбедува широка контрола на различни сфери од општественото живеење и што е најважно, коректив кој обезбедува заштита на општиот и јавен интерес. Обезбедувајќи ја супремацијата на Уставот, Уставниот суд перманентно настојува да придонесе во создавањето на единствен кохерентен и конзистентен уставно-правен систем, врз основа на темелните вредности на уставниот поредок во Република Македонија. Оттука Уставниот суд останува високо професионална институција која и понатаму ќе продолжи да го штити уставниот поредок. Во таа насока бескомпромисно ќе продолжиме да работиме и да ја исполнуваме нашата должност.

Уставниот суд во својата работа делува независно од било која друга институција во државата. Независноста на Судот, се обезбедува со тоа што судиите се избираат на транспарентен начин со и во комплетно независна процедура во Собранието на Република Македонија, со мандат во траење од девет години без право на повторен избор, при што мандатот не се поклопува со ниту еден друг мандат на било која политичка функција.

Со Уставниот Амандман 15 од 2001 година тројца судии од вкупно 9 во Судот, се избираат од страна на Собранието со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

Претседателот на Уставниот суд на Република Македонија се избира од редот на уставните судии со 2/3 мнозинство на гласови од вкупниот број на судии, со мандат од три години без можност за повторен избор.

Иако положбата, составот, надлежноста и правното дејство на одлуките на Уставниот суд се уредени со Уставот на Република Македонија, начинот на работата и постапката пред Уставниот суд ја уредува Судот со свој акт, Деловникот на Уставниот суд, донесен на 7 октомври 1992 година.

Уставниот суд на Република Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, слободата на мислата и нејзиното јавно изразување, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност. Уставот во дури 60 члена ги обработува овие и останатите основни слободи и права на човекот и граѓанинот. Тие се инкорпорирани преку законите и други прописи во правниот поредок. Имено, тие претставуваат уставна основа која треба да ја вградат донесителите на правните норми во законите и другите прописи, а доколку тие не се инкорпорирани, Судот може преку своите постапки да одлучува за нивната несогласност со Уставот. Оттука, Уставниот суд во своето работење суштински, а не декларативно, ги штити основните слободи и права, утврдени со Уставот, преку предметите во тековното работење и одлучување, што може да се види од богатата уставно-судска пракса.

Транспарентноста во своето работење Судот ја обезбедува на повеќе начини, имајќи ја во предвид значајноста на истото. Тоа се обезбедува со редовно известување на јавноста преку медиумите со соопштенија и состаноци со медиумите по одржаните седници, со обезбедување на присуство на заинтересираните страни и медиумите на неговите седници и особено со објавување на официјалните соопштенија и најави на официјалната интернет-страница на Судот.

Задоволство ми е да потенцирам дека сите одлуки и решенија на Судот од ноември 1991 година до денес се достапни во целосен текст на интернет страницата како израз на уставно-судската пракса и еволутивниот процес на уставно-судското работење во Република Македонија, а воедно и волјата на Судот со својата пракса и донесените одлуки да им помогне на институциите и организациите во нивната работа, а на граѓаните во остварувањето на нивните права и обврски.

Во насока на унапредување на нашата работа и следење на новите трендови и во следниот период ќе ја продолжиме нашата соработка со сите релевантни институции од оваа област, како и со уставните судови на повеќе земји. Во таа смисла, Уставниот суд на Република Македонија е и членка на Европската конференција на уставни судови од 1999 година, а од 2011 година Уставниот суд членува и во Светската конференција за уставна правда како асоцијација на уставни судови од сите континенти.

Во оваа пригода со задоволство сакам да истакнам дека од 2013 година Уставниот суд работи во нови простории, во новоизграден, високо репрезентативен објект во Скопје. Со тоа, Владата на Република Македонија му овозможи на Судот пофункционално да делува и работи и да ги претставува и поткрепува уставните определби и начела.

Дозволете ми во оваа прилика да ја истакнам благодарноста за добиената донација во 2013 година од Државната турска агенција за координација и соработка – ТИКА, со која Судот е опремен со технички средства. Би сакала да се заблагодарам и на соработката со Мисијата на ОБСЕ во Скопје, која ја поддржа организацијата на оваа конференција, како и на Програмата за владеење на правото во Југоисточна Европа на Фондацијата Конрад Аденауер, Европската Комисија за демократија преку правото (Венецијанската комисија) на Советот на Европа, како и соработката и поддршката од други успешни домашни субјекти кои помогнаа во организирањето и одржувањето на конференцијата по повод 50-годишнината од основањето на Уставниот суд на Република Македонија.

Дозволете во името на Уставниот суд на Република Македонија, како негов петнаесетти претседател, да го честитам значајниот полувековен јубилеј и со тоа да ја отворам оваа конференција на која ќе се обидеме да им погледнеме во очи на современите предизвици на уставното судство, со посебен осврт на принципот на поделба на власта и негова заштита од страна на Уставниот суд, како и оценка на уставноста и законитоста на подзаконските акти.

Се надевам дека темите ќе предизвикаат дискусија во текот на претстојниот работен дел од денешната пленарна седница, при што ќе се разменат мислења, ставови и искуства од уставно-судската пракса и од праксата на Европскиот суд за човекови права.

Пред да посакам успешна работа и плодна дебата на конференцијата сакам да потенцирам дека целта на оваа конференција меѓу другото е и преку плодна, стручна дискусија да се отворат битни прашања за можностите и ризиците со кои можеме да се соочиме во нашата област, но истовремено да се обидеме и да најдеме решенија кои ќе кореспондираат во голема мерка со денешните потреби, а истовремено ќе гарантираат заштита на основните уставни начела.

Без разлика на сите промени и предизвици нашата највисока цел останува да биде главен столб на современото живеење, а тоа е јакнење и заштита на уставниот систем и уставните права на сите граѓани.

Ви благодарам за вниманието.

19 септември 2014 година, Скопје

## Г. Ѓорѓе Иванов

### ПРЕТСЕДАТЕЛ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

**Почитувани претседатели и судии на уставните судови,  
Ценети министри и пратеници,  
Ценети екселенции,  
Дами и господа,**

Денес славиме 50 години уставно судство на Република Македонија. Години во кои стекнавме богато искуство и традиција на практикување на уставното судство. Искуство кое ни помогна во клучните мигови на уставниот развој на Република Македонија, кој се стреми кон обезбедување праведен поредок за граѓаните.

Човекот има длабока потреба за правда и поредок. Аристотел смета дека правдата се состои во тоа секому да му се даде она што му следува. Поредокот, пак, го гарантира организираната држава. Но, како што потсетува Аристотел „траењето на државата зависи и од правдата и од законите“. Мотивот на законитоста е општа, а мотивот на незаконитоста е индивидуална полза. Затоа ни се потребни законите.

Различни закони регулираат различни сфери на човековиот живот. Сфери кои меѓусебно се преплетуваат, преклопуваат, а некогаш и судираат. Оттука, произлегува потребата законите да бидат усогласени. Усогласени преку Уставот, кој е единица-мерка за прифатливоста на законите.

Ценети присутни,

Уставот е израз на суверената волја на граѓаните и е највисок акт што не дефинира како нација. Во Уставот е преточена визијата на граѓаните за тоа во каква држава сакаат да живеат, да работат и да напредуваат. Визија за тоа каква држава сакаат да им остават во наследство на своите потомци.

Уставот на Република Македонија ја одразува нашата реалност. Во него се вградени врвните вредности и придобивки од македонскиот модел на соживот и традиција на почитување на различноста. Затоа, денес, во нашиот Устав се гарантирани човековите права и слободи и правото на човечко достоинство.

Како рамка на нашиот поредок, со Уставот се омеѓени правните граници меѓу законодавната, извршната и судската власт. Оттука и прашањето за односот меѓу уставното судство и политиката, кое е старо колку и самото уставно судство. Дали уставното судство треба да се занимава со политички прашања, или треба да го чува просторот на слободното политичко уредување. Простор што е со Устав гарантиран за другите уставни гранки на власта.

Уставното судство е тоа што одлучува за правната рамка за дејствување на политиката. Рамка во која законодавната и извршната власт можат да постапуваат и да ги уредуваат односите.

Како чувар на уставноста, овој суд е фактор во остварувањето и во спроведувањето на Уставот и законите и обезбедува кохерентен и конзистентен уставно-правен систем.

Уставното судство не може и не треба да биде замена за законодавната власт. Но, иако не носи закони, уставното судство е сепак цврсто поврзано со законодавната власт. Можноста за независната проверка од страна на Уставниот суд ја зголемува веројатноста дека законите што се носат ќе ги задоволат потребите на државата во која владее правото. Уставното судство ѝ помага на државата да постигне подобри резултати, да донесе поквалитетни закони за доброто на граѓаните.

Дами и господа,

Улогата на Уставниот суд, како независна институција, чии надлежности се дефинирани и се утврдени единствено во Уставот на Република Македонија, никогаш не била позначајна отколку денес.

Република Македонија спроведува постојано прилагодување на домашното право кон правото на Европската унија кон која се стремиме.

Со своите одлуки, Уставниот суд ги обезбедува приматот и супремацијата на Уставот над законите, и со тоа гарантира стабилен и функционален демократски поредок.

Се вели дека демократијата е неопходен, но не и доволен предуслов за зачувување на владеењето на правото. Затоа постои уставното судство како заштитен механизам кој ги оценува содржините на клучните области на човековите права и слободи и правото на човечко достоинство.

Уставното судство не ја контролира демократијата, ниту е недемократско. Напротив, како што Уставот претставува израз на волјата на уставотворниот законодавец, така и контролната функција на уставното судство се темели на одлуката на демократскиот законодавец.

Ценети присутни,

Како претседател на Република Македонија, во постојана соработка со граѓаните се трудам да ја издигнам културата на почитување на Уставот и законите.

Тоа е неопходно за доверба меѓу граѓанинот и државата, меѓу институциите на државата. А клучот за таа доверба е одговорноста, бидејќи секое стекнато право подразбира и одговорност и секој кој носи одлуки презема одговорност за своите постапки.

Целта на Уставот и на уставното судство е токму тоа – да помогне во создавањето рамнотежа меѓу слободата на политичкиот систем, уставно ограничените гранки на власта и демократското учество на граѓаните.

Затоа, го честитам 50-годишниот јубилеј и посакувам успешна работа и плодна дебата на Конференцијата за современите предизвици на уставното судство.

Ви благодарам



## Г. Дин Шпилман

### ПРЕТСЕДАТЕЛ НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

Дами и господа,

Ми претставува голема чест што ќе зборувам денес пред вас и би сакал, доколку ми дозволувате, на почетокот да упатам две посебни благодарности.

Најпрво Вам, господин претседател на Републиката Горге Иванов.

Ни укажавте голема чест што ќе примивте вчера, мене и мојата колешка и пријателка Мирјана Лазарова-Трајковска, по нашето пристигнување во Скопје, покажувајќи ја на тој начин приврзаноста на вашата земја кон европскиот систем за заштита на правата на човекот. За тоа сум ви бескрајно благодарен.

Исто така и Вам, госпоѓо Елена Гошева, Претседател на Уставниот суд, што ме поканивте да земам збор утрово пред овој престижен собир. Јас додавам големо значење на зајакнувањето на врските помеѓу Судот во Стразбур и европските уставни судови. За тоа сведочи моето присуство овде меѓу вас.

Би сакал да додадам дека 50-годишнината на вашиот Уставен суд доаѓа во момент кој е мошне важен за системот на заштита на човековите права во смисла на односите со уставните судови на земјите-членки. На ова ќе се осврнам за кратко.

Би сакал утрово да потенцирам два аспекти на уставната правда кои ми се чини дека се од суштинско значење и кои имаат влијание врз работата на нашиот суд.

Првиот, се однесува на уставната правда и нејзините односи со граѓаните и можноста тие директно да се обратат до Уставниот суд на земјата. Судот во Стразбур се базира на супсидијарноста. Доколку постои правен лек на домашно ниво, предметите нема да се поднесуваат пред Европскиот суд за човекови права. Кога тој правен лек е можен пред Уставниот суд и кога тој е ефективен, човековите права се подобро заштитени. Според тоа, одговорноста е поделена меѓу судовите на земјите-членки и на Судот во Стразбур. Ова, верувам, е една од причините зошто мора да го промовираме директниот пристап на граѓаните до уставните судови. Трендот е тој и да се прошири. Како претседател на Европскиот суд за човекови права, не можам, а да не се радувам поради тоа. Впрочем тоа е логично. Всушност, ние знаеме дека уставните текстови содржат каталог на правата и слободите кои се идентични на оние гарантирани со Европската конвенција за човекови права. Ако граѓаните се во можност да ги изнесуваат своите случаи пред нивните уставни судови, ова може значително да ја олесни улогата на Судот. Се разбира, дека постоењето на таков директен пристап бара барателите да го искористат овој правен лек пред да аплицираат кај нас.

Таков е случајот во вашата земја, бидејќи во согласност со член 110 од вашиот Устав, Уставниот суд ги штити правата и слободите на граѓаните, особено во поглед на слободата на мислата, совеста и религијата; слободата на изразување, слободата на собирање и здружување, како и забраната на дискриминација. Сепак, овие права се особено гарантирани со членовите 9, 10, 11 и 14 од оваа Конвенција. Оваа импрегнација на вашето уставно право со човековите права редовно го води

вашиот уставен суд да работи во истата област како и Европскиот суд за човекови права. Треба да се напомене дека во согласност со член 51 од Деловникот на вашиот Уставен суд, секој кој смета дека кое било од правата содржани во член 110 од Уставот е повредено може да побара од Уставниот суд директно да ја заштити таа повреда. Вам ви е јасно дека нашиот Суд смета дека овој правен лек мора да биде искористен пред да се поведе постапка пред нашиот Суд.

Воведувањето на таквите, широко достапни лекови пред уставните судови, кои им овозможуваат на апликантите да ги потврдат своите права пред домашните судови, може да има само позитивни ефекти за целиот систем. На некој начин, ова е дијалог кој се одвива меѓу уставните судови во доменот на човековите права и нашиот суд. Дијалог преку нашите соодветни судски практики.

Овој дијалог, непрестајно се зголемува во последниве години. Сепак, она што сакам да ви го кажам ова утро, на најсвечен начин, е дека се наоѓаме на пресвртна точка во историјата на нашите односи.

Всушност, во изминатата година ќе биде забележано дека Европската конвенција за човекови права, тој текст кој што е во сила речиси шеесет години, е збогатен со два протоколи. Еден од нив, Протоколот 16, има за цел да се воспостави нов дијалог помеѓу вашите највисоки судови и нашиот Суд. Ова е причината зошто сакам овој протокол да го наречам "Протоколот на дијалогот". Овој договор, кој е веќе потпишан од страна на десет држави и ќе стапи во сила по десет ратификации ќе ви овозможи, доколку сакате, да упатувате барања за советодавни мислења за прашања во врска со толкувањето или примената на правата и слободите утврдени со Конвенцијата. Овие барања ќе бидат во контекст на предметите кои се во постапка пред домашните судови. Советодавното мислење на Судот, ќе биде образложено и необврзувачко. Како дополнителен елемент на судскиот дијалог меѓу Судот и домашните судови, тоа ќе овозможи ефикасно информирање на националните судови без нивно претерано поврзување. Искрено сум убеден дека кога тие ќе изберат да постапат во согласност со ова мислење, нивниот авторитет ќе биде зајакнат за доброто на сите. На тој начин предметите ќе можат да се решат на национално ниво, наместо да бидат изнесени пред нашиот Суд, иако оваа можност ќе остане отворена за странките по правосилноста на домашната одлука. Тој ќе востанови дијалог кој веќе постои меѓу нас за долго време. На тој начин, најважните прашања кои се пред нас, ќе бидат разгледани во поширок судски форум. Протоколот 16 ќе обезбеди нормативна основа за нашиот дијалог, со пополнување на јазот во системот. Тоа сигурен сум, исто така, дека ќе го промовира, *erga omnes* ефектот на толкувањето на Конвенцијата од страна на нашиот суд.

Јас сум од оние кои мислат дека Протоколот 16 отвора ново поглавје во историјата на Европската конвенција за човекови права. Поглавје кое се надевам ќе го пишуваме заедно.

Ви благодарам!

## Г-ѓа Хердис Торгајрсдотир

### ПОТПРЕТСЕДАТЕЛ НА ВЕНЕЦИЈАНСКАТА КОМИСИЈА НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА<sup>1</sup>

Г-дин Претседател на Република Македонија,  
Г-ѓо Претседател на Уставниот суд,  
Почитувани претседатели и судии на уставни судови,  
Екселенции,  
Дами и господа,

Ми претставува огромно задоволство да бидам со Вас денес: добро е да се сретнат пријатели, особено кога се слави ваков јубилеј.

На 50 - годишнина обично се гледа како на период на зрелост.

За толку години веќе многу е направено: Уставниот суд во вашата земја има долга историја и уште откако Уставниот суд ја започна неговата работа во 1964 година донесени се многу одлуки кои што ја оцртаа Вашата земја.

Исто така, Вашиот суд воспостави мрежа на односи со другите судови, билатерално и мултиратерално:

Веќе повеќе години Вашиот суд е член на престижната Конференција на европските уставни судови и по потекло од Уставниот суд на Југославија беше еден од основачите на Конференцијата во 1972 година.

Исто така, имам чест да истакнам дека Вашиот суд меѓу првите стана член на Светската конференција на уставната правда.

Ова го потенцирав, затоа што, како што знаете, Венецијанската комисија придава големо значење на соработката меѓу Уставните судови и обезбедува различни средства со цел да им овозможи на уставните судии да се запознаат со работата на нивните колеги од другите земји.

- Во Билтенот на Уставната судска пракса и CODICES базата на податоци, каде благодарение на работата на офицерите за врска назначени од судовите-членки, е селектирана и собрана значајна судска пракса на судовите-членки.

- “Венецијанскиот форум”, е редуцирана веб-страница, на која имаат пристап само офицерите за врска, што им овозможува брзо разменување на информации во врска со правните прашања во нивната агенда.

Сакам да се заблагодарам на Вашиот суд за активниот придонес во овие активности.

За крај, Венецијанската комисија, исто така, може да подготви кратко *amicus curiae* на барање од уставните судови, кое се однесува на компаративното уставно право и меѓународните стандарди. Секако овие *amicus curiae* не се обврзувачки, но точно е дека поради тоа што се базирани според меѓународните стандарди, Венецијанската комисија е задоволна кога тие се земаат во предвид.

Г-ѓо Претседател,

---

<sup>1</sup> Датум на зачленување во Венецијанската комисија – 19 септември 1996 година  
„Поранешна Југословенска Република Македонија“ стана 38-ма земја-членка на Советот на Европа на 9 ноември 1995 година.

Дозволете ми да се навратам на годишнината на Судот: 50 години е период на зрелост, но исто така период што ветува, вистинско време да се направат планови!

Предлог-амандманите на Уставот се на агендата на Вашата држава, при што некои од нив се однесуваат на Уставниот суд.

Без усвоени идни одлуки во вашата земја и во Венецијанската комисија за време на подготовките на мислење за овие предлог-амандмани, би сакала срдечно да ја поздравам идејата за воведување на правото на индивидуална жалба до Уставниот суд во врска со прашањата околу човековите права.

Венецијанската комисија силно го поддржува индивидуалниот пристап до уставната правда. Ако граѓаните имаат пристап до Уставниот суд, кој се смета за независен и непартиски, тогаш тие ќе увидат дека може да имаат влијание врз нивниот сопствен живот и ќе се чувствуваат повеќе инволвирани во општествениот живот во којшто живеат.

На почетокот, постапката за индивидуална жалба треба да биде добро осмислена за да се избегне преоптоварување на Судот и да може да се справи со потенцијално голем број на барања во разумно време. Таква жалба, кога е добро имплементирана, претставува јасно средство за зајакнување на човековите права и демократијата.

Г-ѓо Претседател,

Ви одбравте многу важни теми за оваа конференција.

Согласно дека поделбата на власта е основен принцип од многу аспекти, но јас сакам да потенцирам еден од нив: без јасна поделба на власта, нема судска независност; без јасна поделба на власта е повеќе од тешко за Уставниот суд да ја исполни улогата и задачата на чувар на Уставот и заштитник на човековите права.

Понекогаш, Уставниот суд мора да донесе одлуки кои не им одговараат на државните власти и сме виделе случаи во други земји каде уставните судови биле “казнети” за таквите нивни одлуки.

Кога Уставниот суд се наоѓа под притисок од другите државни власти, Венециската комисија застанува зад нив и ги поддржува во различни форми, и ако е неопходно, исто така, и преку давање јавни изјави. За жал, ние моравме да го направиме тоа во изминатите години за вашите колеги од Унгарија, Молдавија и Романија.

Обезбедувањето на принципот на поделба на власта, неговата имплементација и со тоа и општо независноста на судството и особено на Уставниот суд, останува предизвик низ годините.

Ви посакувам на сите плодни и вредни дискусии.

Ви благодарам г-ѓо Претседател.

**Н.Е. Г. Ралф Брет**

**АМБАСАДОР, ШЕФ НА МИСИЈАТА  
НА ОБСЕ ВО СКОПЈЕ**

Почитуван Претседател на Уставниот суд  
Ценети дами и господа,

Во нашиот демократски систем основата на една силна и енергична земја е силен и енергичен устав. И така, едно независно и непристрасно судство, кое служи како чувар на таквиот устав, е веројатно единствениот најважен аспект на функционирањето на еден демократски систем. Независното и непристрасното судство ги штити слабите и моќните, малцинствата и мнозинствата, сиромашните и богатите, а понекогаш и граѓаните од пречекорувањата на извршната власт.

Уставите треба да ги изразуваат, вредностите, интересите и аспирациите на оние кои ги обврзуваат. Со цел да се управува со верноста, почитта, довербата и послушноста на еден народ, граѓаните мора да бидат во можност да се идентификуваат себеси со зборовите и духот на самиот документ. Тој мора да биде траен, а не предмет на моменталните каприци и замисли како што претставува Уставот – најдлабоки норми и идеали со кои луѓето се согласуваат да бидат регулирани нивните животи – и така да опстојува со години.

Но, Уставот е документ на хартија и е жива материја само кога се применува во реалноста во општеството. Во многу земји, уставните судови имаат развиено форма на демократија со давање на конкретна содржина на уставниот текст, со балансирање на конкретни интереси против апстрактните принципи и со поставување на границите на законодавната и извршната власт. Тие отворија живи дискусии во општествата и понекогаш се најдоа критикувани од страна на дел од јавноста, медиумите и политичарите.

Конечно, улогата на Уставниот суд е да спроведе демократско верување дека владеењето на мнозинство е само еден аспект на реалната демократија.

Што е уште поважно, демократијата се состои, исто така, и во заштитата на правата на поединецот. Обезбедувањето на таа заштита е примарна работа на Уставниот суд.

Со цел да ја исполни својата клучна функција Уставниот суд мора да биде независен од другите уставни власти и од притисок од било која друга страна.

Независноста на Уставниот суд им гарантира на граѓаните дека одлуките на судот, речиси секогаш ќе бидат донесувани врз основа на закон, а не на партиските политики; на сеопфатни демократски принципи, а не моменталните страсти. Мисијата на ОБСЕ во Скопје се гордее на својата поддршка на Уставниот суд, кој во текот на годините вклучи сè, од зајакнување на капацитетите на своите вработени во областа на заштитата од дискриминација, па сè до креирање на материјали како што се Публикација за Уставниот суд и печатење на Збирката на одлуките и решенијата на Уставниот суд за 2013 година. Ние внимателно ја следиме работата на Судот и изготвуваме месечни билтени на одлуките што ги донесува Судот.

Мандатот на мојата мисија е да се „промовира зачувување на мирот, стабилноста и безбедноста“ во оваа земја, нешто што не би било можно без силен и независен Уставен суд. Тоа е причината зошто имаме развиено, долга и длабока врска со Судот. Ние знаеме дека без функционирањето на Уставниот суд, за што е и наменет, мирот, стабилноста и безбедноста не би напредувале. Затоа ние ќе ја продолжиме нашата поддршка за Судот, за да помогнеме да им служи на потребите на граѓаните на оваа земја и континуирано да ја обезбедува својата независност и непристрасност.

50 години работење е навистина причина за славење, да се погледне назад, но, исто така, да се погледне и во иднината.

Причината зошто толку многу славни и истакнати луѓе се тука денес е да Ви честитаме за вашата досегашна работа во оваа земја, а со тоа и да Ви посакаме сила и внимателност за времето што доаѓа.

## Г. Торстен Гајслер

### РАКОВОДИТЕЛ НА ПРОГРАМАТА ЗА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА, ФОНДАЦИЈА КОНРАД АДЕНАУЕР

Ми претставува задоволство што имам можност во име на Програмата за владеењето на правото во Југоисточна Европа на Фондацијата Конрад Аденауер, на Уставниот суд на Република Македонија да му ја честитам 50-годишнината на уставното судство во оваа земја. Ни претставува чест што заедно со вас сме домаќини на конференцијата што се одржува по тој повод.

Дозволете ми најнапред да кажам неколку зборови за Фондацијата Конрад Аденауер и за Програмата за владеењето на правото во Југоисточна Европа. КАС е германската фондација, тоа е политичка фондација и демокристијанска фондација. На национално и на меѓународно ниво, ние сме посветени на промовирање на дијалогот и политичкото образование за мир, слобода, правда и солидарност. Консолидацијата на демократијата, промовирањето на европската интеграција, интензивирањето на трансатлантските односи и развојот на соработката се важни за нас. Ние сакаме луѓето да живеат независно во слобода и достоинство. Ние сакаме луѓето да ги поттикнеме да ја обликуваат иднината во оваа смисла. Со нашите повеќе од 80 канцеларии и проекти во над 120 земји, ние сакаме да придонесеме за промоција на демократијата, владеењето на правото и социјалната пазарна економија.

Ние работиме во рамките на програми за одделни земји и регионално. Дозволете ми да започнам со неколку забелешки за нашата локална програма во земјава.

Се радувам што на нашата конференција денес учествува и директорот на нашата национална програма, г-ѓа Ања Чимек и би сакал неа топло да ја поздравам. Дозволете ми да дадам краток вовед за работата на оваа програма во земјата. Програмата, која е основана во 2000 година, промовира воспоставување на слободно, демократско, европско-ориентирано општество со децентрализирана државна структура, социјална пазарна економија што ја поддржува интеграцијата на земјата во евроатлантските структури, како и промовирање на меѓурелигискиот и меѓукултурниот дијалог и толеранција.

Програмата за земјата сега се фокусира на политичкото образование, унапредување и зајакнување на програмското работење на партиите, професионализација на парламентарната работа, поддршка на процесот на реформи во контекст на интеграцијата во ЕУ, поддршка на меѓуетничкиот и меѓурелигискиот дијалог, и тоа е една самостојна особина на програмата.

Покрај тоа, постои тесна соработка со Македонската асоцијација на новинари и, се разбира, со Програмата за медиумите во Југоисточна Европа на Фондацијата Конрад Аденауер. Постои и една активна програма за стипендирање, како инструмент за развој на младите, а неколку поранешни соработници сега се пратеници или имаат важни функции во министерствата.

Конечно, постојат и мерки кои имаат за цел да обезбедат информации за климатските цели на ЕУ и германската енергетска транзиција.

Програмата за владеењето на правото во Југоисточна Европа на Фондацијата Конрад Аденауер со која јас раководам е замислена како програма за регионален дијалог за владеењето на правото. Таа ги опфаќа Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Косово, Македонија, Црна Гора, Молдавија, Романија и Србија. Општата цел на Програмата за владеењето на правото е поддршка на развојот и зацврстувањето на демократската држава на владеење на правото во земјите од регионот. Таа е една од петте регионални програми за владеење на правото кои ги води Фондацијата Конрад Аденауер (КАС) ширум светот, основана е во 2005 година со седиште во Букурешт.

Програмата за владеењето на правото во Југоисточна Европа (ПВПЈЕ) се фокусира на следните две приоритетни области:

- Соработка со легитимните демократски институции, особено со уставните судови во регионот
- Промовирање на независно и непристрасно судство,
- Совети за развојот на уставното право, на материјалното и процесното право, исто така, со цел за европска интеграција на земјите во регионот
- Заштита на човековите и малцинските права;
- Спречување и борба против корупцијата;
- Справување со минатото со правни средства;

Заради тоа, ние одржуваме семинари, напредни обуки, конференции и советувања, дистрибуираме публикации и го поддржуваме нивното издавање. Тука спаѓа и збирката на одлуки на Сојузниот уставен суд на Германија, која беше објавена во 2009 година на македонски јазик. Тоа беше поддржано и од страна на македонскиот Уставен суд, како и на нашата програма за земјата.

Среќни сме и горди што и македонскиот Уставен суд е меѓу нашите партнери. Сега би сакал да дадам неколку воведни коментари за конференцијата што ја организираме заедно.

Врзаноста на работата на сите државни органи со одредбите од Уставот е еден од темелите на принципот на владеењето на правото. Уставот ја утврдува и ограничува државната власт и ги определува границите на политичката можност. Тој и дава на државата внатрешен ред и мир, го брани и зацврстува државното единство, го ублажува практикувањето на власта и го врзува во законски (правни) граници. Дури и демократски легитимниот законодавец во една уставно-правна држава не е семоќен, бидејќи е врзан за барањата и вредносните определби на Уставот. Една уставна држава го става правото пред политиката.

Затоа, во една уставно-правна држава мора да постои инстанца која се грижи сите државни власти да бидат врзани на Уставот во соодветна постапка, па оттука воспоставувањето на Уставниот суд како надзорно тело е логична и неопходна последица на една држава втемелена на Уставот.

Утврдувањето на границите со Уставот и нивната контрола од страна на уставните судови го сочинуваат јадрото на владеењето на правото. Во германската правна литература, уставното судство со право е означено како "крунисување на правниот систем".

За разлика од другите поранешни социјалистички држави, Македонија во времето на прогласувањето на својата независност веќе имаше уставно судство. Во повеќето социјалистички земји, немаше судска контрола на законите, таа се сметаше за некомпатибилна со принципот на "единство на државната власт". За разлика од нив, во поранешната Социјалистичка Федеративна Република Југославија, во Уставот од 7 април 1963 година, беше предвидено формирање на



уставни судови не само на федерално ниво, туку и во републиките. Затоа, Уставниот суд на тогашната Социјалистичка Република Македонија во 1964 година можел да почне со работа. Се разбира, сегашниот Устав на Република Македонија на Уставниот суд му дава повеќе надлежности отколку порано.

Уставниот суд уште одамна го има своето место во Европа, бидејќи од 1999 година е член на Конференцијата на европските уставни судови.

Присуството на толку многу високи претставници на европските и меѓународните институции и на други уставни судови е исто така израз на почит кон Судот.

Дозволете ми сега да дадам неколку коментари за темата на денешната конференција од германска перспектива. Се разбира, дека за принципот на поделбата на власта и неговата заштита од страна на уставниот суд веќе е многу зборувано и пишувано, во Германија, како од страна на Сојузниот уставен суд, но исто така и од страна на уставните судови на државите.

Сојузниот уставен суд одлучува за интерпретацијата на Основниот закон, и тој е ограничен да ја цени законитоста во однос на Уставот и не смее да го земе местото на другите гранки на државната власт. Со други зборови кажано, кога Сојузниот уставен суд ќе го прогласи законот за неуставен, тој делува како "негативен законодавец", но не смее да стане замена на законодавецот.

Уставниот суд го почитува и заштитува принципот на поделба на власта, кога се воздржува да одговори на организационите прашања кои спаѓаат во рамките на оригинерната сфера на законодавната или извршната државна власт.

Сојузниот уставен суд за ова се произнесе во една одлука во 1973 година: "Принципот на судското самовоздржување кој си го наметнува Сојузниот уставен суд не значи намалување или ослабување на неговата [...] надлежност, туку воздржување од „водење политика", т.е. од интервенција во просторот на слободно политичко одлучување кое е утврдено и ограничено со Уставот. Тој исто така има за цел да се остави слободен (отворен) простор за слободното политичко делување на другите уставни органи кое што е гарантирано со Уставот. (BVerfGE 36, 1, 14f.).

Или како што тоа го формулираше поранешниот претседател на Сојузниот уставен суд д-р Југа Лимбах, судското самовоздржување не е една општа стратегија за воздржување на еден суд, чија првенствена задача е да ја контролира власта и да ги штити основните права.

Оваа последна задача, како што сметаше правникот за уставно право и судија на Сојузниот уставен суд кој почина во 2005 година - Конрад Хесе, бара наместо воздржаност, одлучна (решителна) интервенција. Или според зборовите на поранешниот претседател на Сојузниот уставен суд, д-р Ернст Бенда: "Судот не може да ја ограничи својата моќ и функција, туку мора да ги извршува своите задачи. И во однос на соодветниот закон тој не смее поделбата на власта да ја прошири". Малку е веројатно дека можат да се дадат прецизни насоки за границите на судското подрачје на одговорноста, но сепак Сојузниот уставен суд редовно го применува судското воздржување, кога се работи за одлуки за предвидување или при оценување на целесообразноста. Истото важи и за контролата на актите на законодавната и извршната власт во областа на надворешната и економската политика.

Конечно, секој уставен суд се наоѓа во дилема. Доколку треба да го прогласи законот за неуставен, тој мора тоа да го оправда убедливо и во детали, ако не сака да го поткопа сопствениот авторитет. Образложението на Судот за законодавецот сепак е неизбежно за во иднина и тој мора да го земе во предвид доколку не сака да се изложи на ризикот од неуспехот повторно да дојде пред

Уставниот суд. Индиректно, според тоа, Уставниот суд има големо влијание врз законодавството. Сепак, не постои каква и да било апсолутна забрана за повторно донесување на нормата. Кога фактичките или правните околности, на пример, при влегувањето во меѓународни обврски, се променат, може повторно да се донесе закон кој претходно бил прогласен за противуставен од страна на Сојузниот уставен суд.

Се разбира во Германија има различни ставови за уставно-правните прашања, но неспорно е дека одлуката на Сојузниот уставен суд во случај на спор има примат, бидејќи тој е крајниот толкувач на Уставот. Ова не треба да се меша со монополот на интерпретација.

Критичните научни размислувања за одлуките на Уставниот суд постојано нудат продлабочено појаснување на спорните правни прашања и со тоа и развој на правото, и тие не само што се дозволени, туку се и неопходни. Прекумерните изјави на пратениците, сепак, се законски недозволени и го нарушуваат принципот дека државните органи и нивните вработени треба да се однесуваат едни со други со почит за да не го поткопуваат својот авторитет. Овој принцип повремено се прекршува и во Германија.

Неколку збора и за втората тема на нашата конференција - уставната контрола на прописите кои немаат карактер на закон. Според член 93 (2) од Основниот закон, Сојузниот уставен суд одлучува за формалната и материјалната согласност на сојузните закони и законите на државите со Основниот закон или за усогласеноста на законите на државите со сојузните закони, како и на пример, за правните регулативи (правилници), автономните статuti, деловниците на уставните органи, понекогаш за одлуките на Парламентот, но не и за правилата кои се од чисто административна природа. Оваа сеопфатна контролна надлежност никогаш не била доведена во прашање, и со тоа се спречува, извршната власт една законска одредба да ја лиши од оценката на нејзината уставност со тоа што ќе ја донесе во форма на пропис. Сепак, во овој контекст треба да се истакне дека во Германија извршните прописи можат да се донесат само врз основа на законско овластувања и дека се она што може да се класифицира како "суштинско" мора да биде одлучено од страна на самиот Парламент.

Заедно со вас, и јас сега со нетрпение ги очекувам рефератите што ќе бидат изложени во текот на двете предвидени работни сесии и секако на дискусиите. Повторно му се благодарам на Уставниот суд на Република Македонија за одличната соработка, не само во подготовката на оваа конференција, што ќе доведе до продлабочување на меѓународната соработка со други уставни судови. Се радувам на продолжувањето на нашата соработка и ја честитам уште еднаш годишнината, ви пожелувам успех во идната работа и успешен тек на оваа конференција.



## **РАБОТЕН ДЕЛ**

### **ПРВА СЕСИЈА – ПРВА ПОД-ТЕМА:**

*„Принципот на поделба на власта и неговата  
заштита од страна на Уставниот суд“*



**„ПРИНЦИПОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА И НЕГОВА ЗАШТИТА ОД  
СТРАНА НА УСТАВНИОТ СУД ОД ПЕРСПЕКТИВА  
НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА“**

*Г-ѓа Мирјана Лазарова – Трајковска*

СУДИЈА НА ЕВРОПСКИОТ СУД  
ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

**1. Вовед**

Принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд претставува столб на уставната правда. Тој е незаменлив гарант за владеење на правото и индивидуалната слобода на граѓаните и без јасна поделба на властите и нивните надлежности, уставните судови не би можеле да го гарантираат почитувањето на Уставот. За модерниот конституционализам „...принципот на поделба на власта е базичен елемент во сите уставни режими“<sup>2</sup>. Во секое демократско општество независноста на уставните судови е еден од предусловите за поделба на властите и таа подразбира „...висок степен на институционална одделеност од останатите гранки на владеење“<sup>3</sup> која опфаќа „функционална, институционална и индивидуална одделеност“ на уставниот судија од другите власти<sup>4</sup>.

Правната теорија ги опишува уставните судови како „негативни законодавци“ кои укинувајќи или поништувајќи одредби од закони и други акти влијаат на структурата на законодавството во земјите. Тие се светилници кои се грижат законодавството да биде усогласено со Уставот и Конвенциското право. Онаму каде постои уставната тужба, Уставните судови одлучуваат за човековите права по прашања кои од нив бараат балансирајќи меѓу јавниот и приватниот интерес да го најдат вистинското решение. „Во бројни предмети, одлуките поврзани со човековите права ги рефлектираат социјалните промени, па прашањата поставени од законодавецот и уставните судови оценувајќи ја уставноста во одредена смисла наметнуваат и „политички одговори“<sup>5</sup>. Независно што уставните одлуки имаат правно-политичка тежина, јасната оддвоеност на овие судови од останатите власти е предуслов за заштита на уставноста, но и за заштита на човековите права, па затоа и принципот на поделба на властите е и силен гарант за субсидијарноста во однос на Конвенцијата. Уставните судови ќе ја сочуват својата независност од останатите власти само и единствено низ нивните одлуки кои ќе обезбедат да

<sup>2</sup> Lopez Guerra Luis (2000) “The Judiciary and the Separation of Powers” (Conference for constitutional and Supreme Court Judges from the Southern African Region: Siavonga, Zambia 12-13 February 2000).

<sup>3</sup> Sydow Gernot (2007) “Independence of the Judiciary in Germany”; Constitutionalism and the Role of Parliaments / ed. by Katja S. Ziegler, Denis Baranger and Anthony W. Bradley Publisher Oxford [etc.] :Pages 225-238.

<sup>4</sup> Grabenwarter Christoph (2011) “Separation of Powers and the Independence of Constitutional courts and Equivalent Bodies” Keynote speech at the 2<sup>nd</sup> Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro (16 January 2011).

<sup>5</sup> Grabenwarter Christoph (2011) “Separation of Powers and the Independence of Constitutional courts and Equivalent Bodies” Keynote speech at the 2<sup>nd</sup> Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro (16 January 2011).

стекнат доверба од страна на другите власти, институции и јавноста. За такви резултати потребни се судии со високи етички вредности, со уставна култура, отворени кон јавноста и медиумите и отворени за соработка и дијалог со останатите уставни и меѓународни судии. Уставните судии мора да бидат пример за останатите институции на судството строго почитувајќи го принципот на владеење на правото, водејќи сметка за меѓународните стандарди и за заштитата на фундаменталните права.

Во многу од своите пресуди, Судот често посочува дека не постои прецизна одредба која ќе ја гарантира поделбата на власта, но членот 6 став 1 секому му гарантира право на „независен и непристрасен трибунал“, а со тоа и гаранција дека судовите мора да бидат одвоени од законодавната и од извршната власт<sup>6</sup>. Конвенциското право прифаќа дека политичките системи на владеење во Европа се разликуваат во врска со меѓурелациите меѓу трите власти, но почитта кон независното судство и не-влијаењето во судските работи, стана многу важен принцип во судската пракса на Судот во Стразбур. Во пресудите во предметите на *Ruiz-Mateos* против Шпанија (1993) и на *Süßmann* против Германија (1996), Судот посочи дека “државите членки на Конвенцијата не се обврзани да креират уставни судови – дали тоа ќе го сторат или не, е работа на нивна дискреција, но онаму каде што тие постојат, мора да делуват во согласност со принципите од членот 6 од Конвенцијата”<sup>7</sup>.

Со развивањето и проширувањето на судската пракса, принципот на поделба на власта доби значајно место но секогаш со силен акцент на барањата на Конвенцијата за независно и непристрасно судство, при што Судот утврди и одредени предуслови како што се постапката на селектирање и именување на судиите, должината на нивниот мандат и гаранциите против било какво влијание врз судската власт од надвор<sup>8</sup>. При одлучувањето по предмети кои покренуваат прашања за независноста или непристрасноста на судијата, вообичаена пракса на Судот е да ги разгледува и двата аспекти заедно, како столбови во гарантирањето на поделбата на судската власт од законодавната и од извршната власт<sup>9</sup>.

## 2. Принципот на поделбата на власта и независноста на судиите

Монтескје ги поставил темелите на принципот на поделба на власта посочувајќи дека „...ќе биде крај на се онаму каде ист човек или исто тело, благодарник или од народот, ќе ги врши тие три власти, онаа на донесување закони, на извршување јавни функции и онаа на судење на индивидуите.“<sup>10</sup>. Поаѓајќи од оваа доктрина, Е.Барент го дефинира принципот на поделба на власта

<sup>6</sup> Види *Pabla Ky* против Финска, одлука бр. 47221/99 од 16 септември 2003 година. Жалителот се жалеше на недостатокот на независност и самостојност на судија кој во исто време дури постапувал по неговиот предмет бил член на финскиот Парламент (член 6 став 1). Во овој предмет Судот одговори на прашањето за концептот на поделба на власта како особено важен елемент на Конвенциското право.

<sup>7</sup> Види ги пресудите во предметите на *Ruiz-Mateos* против Шпанија (1993) и *Süßmann* против Германија (1996) <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search> (последен пристап 5 јуни 2014 година).

<sup>8</sup> Види *Stafford* против Обединетото Кралство, по жалба бр. 46295/99 пресуда од 29 мај 2002 година (Reports 2002-IV, § 78);

<sup>9</sup> *Sacilor-Lormines* против Франција, по. 65411/01, § 62, ECHR 2006-XIII и *Incal* против Турција, по жалба бр. 22678/93, пресуда од 9 јуни 2003 година.

<sup>10</sup> De l’Esprit des Lois, Book XI, Ch.6, cited in A.W.Bradley and K.D. Ewing, Constitutional and Administrative Law (Longman, London, 2003) pp.81-82.

на класично јасен начин потенцирајќи дека „... постојат три различни функции на власта - законодавна, извршна и судска - кој треба да бидат водени од страна на три одделни институции - законодавна, извршна (или власт) и судство (или судови) - и дека ниту еден поединец не треба да биде член на повеќе од една од нив,<sup>11</sup> .

Силната поврзаност меѓу принципот на поделба на власта и независноста на судиите јасно се отсликува низ судската пракса на Судот во врска со правото на правично судење од независен и непристрасен судија, (членот 6 став 1 од Конвенцијата). Судот не се воздржуваше во предметот на *Stafford* против Обединетото Кралство, да нагласи дека идејата за поделба на власта меѓу политичките органи на власта и судството има се поголемо значење во судската пракса на Судот<sup>12</sup>. Во *Benjamin u Wilson* против Обединетото Кралство, принципот на поделба на власта беше посочен како „фундаментален,, а поделбата на судската од извршната власт беше прифатена како „легитимна цел,, која треба да ги води домашните власти<sup>13</sup> .

Несомнено инспирацијата доаѓа од определбата дека независноста подеднакво подразбира независност од законодавната и од извршната власт но и независност од партиите и политиките, од средствата за информирање, од невладините организации и други форми на социјални притисоци. Политичарите и политиките со силен интерес ја следат работата на уставните судови и понекогаш имаат очекувања како судовите треба да одлучат. Од друга страна и медиумите коментираат и спекулираат како уставниот суд би требало да го реши некој предмет<sup>14</sup>. Секако, уставниот суд олицетворен во личноста на уставниот судија не се изолира од гласот на политиките, но столбот на кој се потпира се неговата независност, непристрасност и силната верба во демократските вредности кои подразбират заштита на човековите права и слободи и владеење на правото.

Во предметот на *Findlay* против Обединетото Кралство, а подоцна и во предметот на *Brudnicka u останатите* против Полска, Судот посочи дека „за да се утврди дали трибунал може да се смета за „независен,, во согласност со член 6 § 1, предвид мора да се има *inter alia*, за начинот на именување на судиите и нивниот мандат, за постоењето гаранции против надворешни притисоци и за прашањето дали тоа тело има појавни елементи на независност<sup>15</sup> .

Загрозената независност на судиите понекогаш е резултат и на системски проблеми кои генерираат од лошо конципирано законодавство но и од погрешно применување на норми кои треба да му гарантираат на судијата дека ќе биде независен и слободен да одлучува врз основа на интерпретацијата на фактите и законските норми. Така на пример, во предметот на *Олександр Волков* против Украина, покрај тоа што утврди повреда на членот 6 став 1, потпирајќи се на член

<sup>11</sup> E. Barendt (1995) “Separation of powers and Constitutional Government” Public Law, winter 1995, Sweet & Maxwell; (pp. 599-619).

<sup>12</sup> *Stafford* против Обединетото Кралство [GC], no. 46295/99, § 78, ECHR 2002-IV.

<sup>13</sup> *Benjamin and Wilson* против Обединетото Кралство, пресуда од 26 септември 2002 година, по жалба бр. 28212/95.

<sup>14</sup> Судот смета дека државата неможе да го спречи пресот да расправа за прашање кое се наоѓа во расправа пред судовите дури и со претерувања. Но Судот инсистира судиите да бидат заштитени од клеветнички напади. (*Observer and Guardian* против Обединетото Кралство, пресуда од 26 ноември 1991 година, по жалба бр. 13585/88 и *Amihalachioaie* против Молдова, пресуда од 20 април 2004 година, по жалба бр. 60115/00 ).

<sup>15</sup> *Findlay* против Обединетото Кралство, 25 February 1997, § 73, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, and *Brudnicka* и останатите против Полска, no. 54723/00, § 38, ECHR 2005-II како и *Incal* против Турција, по жалба бр.22678/93 пресуда на Големиот Совет од 9 јуни 1998 година § 73 (<http://echr.coe.int> последен увид на 11 јули 2014 година).



46, Судот констатира дека овој случај обелоденил сериозни системски проблеми во однос на функционирањето на украинското судство<sup>16</sup>. Особено системот на судската дисциплина не обезбедувал доволно независност на судството од другите гранки на државната власт. Исто така не обезбедувал соодветни гаранции против злоупотребата и неправилната примена на дисциплинските мерки на штета на судската независност. Судот ја задолжи Украина да преземе низа општи мерки насочени кон реформирање на системот на судската дисциплина. Овие мерки опфаќаат и законодавна реформа која вклучува реструктурирање на институционалната основа на системот. Исто така овие мерки треба да вклучат развој на соодветни форми и принципи за кохерентна примена на домашното право на ова поле.

### 3. Независноста на судовите од законодавната власт

Во многу документи на Советот на Европа, владеењето на правото се подвлекува како еден од темелните предуслови кои водат кон демократија<sup>17</sup> преку почитување на принципот на поделба на власта. Во бројните пресуди повикувајќи се на „Европскиот јавен поредок“, и самиот Суд е дел од механизмите кои го овозможуваат почитувањето на принципот на поделба на власта меѓу земјите членки на Конвенцијата.

Во врска со односите на законодавецот и судството, во предметот на *Matthews* против Обединетото Кралство, одлучувајќи кое тело може да се смета како законодавно, поаѓајќи од Член 3 од Протоколот бр. 1, Судот одлучи дека зборот „законодавно“, не ги опфаќа само националните парламенти, туку дека и Европскиот Парламент треба да се смета за законодавно тело во светлото на измените на договорот од Мастрихт<sup>18</sup>. Судот во оваа пресуда а подоцна и повеќе пати во други предмети, подвлече дека „...членот 3 од Протоколот 1 ги отсликува карактеристиките на ефективна политичка демократија и сам по себе е индикатор за демократија на која впрочем и самата Конвенција се темели,<sup>19</sup>“.

<sup>16</sup> Од 2003 г. жалителот бил судија на Врховниот суд на Украина, а од 2007 г. претседател на Воениот судски совет на тој суд. Во 2007 г. бил избран на местото член на Високиот совет на правдата („ВСП“), но не го зазел местото по одбивањето на претседателот на Парламентарната комисија за судство, да дозволи тој да даде заклетва. По спроведени проверки за можна злоупотреба на службената положба од страна на жалителот (направени од двајца членови на ВСП во 2008 и 2009 година), претседателот на ВСП поднел две барања до Парламентот за разрешување на жалителот од местото судија. Во 2010 г. Парламентот гласал за разрешување на жалителот заради „прекршување на заклетвата“. Жалителот го оспорил разрешувањето пред Високиот управен суд, кој утврдил дека барањето на ВСП за негово разрешување после истрагата на претседателот на ВСП било законско и основано, но и дека одлуката на ВСП заснована на резултатите од другата истрага биле незаконски. И покрај овој наод овој суд одбил да ги поништи актите на ВСП бидејќи сметал дека нема овластување да го стори тоа. (*Oleksandr Volkov*, по жалба бр. 21722/11 пресуда од 9 јануари 2013 година).

<sup>17</sup> Така на пример, во преамбулата на статутот на Советот на Европа утврдено е утврдено дека „...се потврдува нивната посветеност на духовните и моралните вредности кои се заеднички наследство на нивните народи и вистинскиот извор на индивидуална слобода, политичка слобода и владеењето на правото, принципи кои ја формираат основата на сите вистинска демократии...“

<sup>18</sup> *Matthews* против Обединетото Кралство, по жалба бр. 24833/94 пресуда на Г.С. од 18 февруари 1999 година

([http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Matthews"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"CHAMBER"}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{) последен увидЧ 11 јули 2014 година)

<sup>19</sup> *Mathieu-Mohin and Clerfayt* против Белгија, по жалба бр. 9267/81 пресуда од 2 март 1987 година § 53.

Во предметот на *Stran Greek Refinery* против Грција, Судот подвлече дека принципот на владеење на правото и разбирањето на фер судењето отсликани во член 6 од Конвенцијата, ја забранува било која интервенција на законодавецот која има за цел да влијае при спроведувањето на правдата и при решавањето на спорот<sup>20</sup>. Судот особено е внимателен од опасностите кои можат да следат со ретроспективната примена на законодавството кое има за цел да изврши влијание на судското одлучување во спор во кој државата е страна<sup>21</sup>. Судиите не смеат да се вклучуваат како советници при изготвувањето на закони за чие подоцнежнo спроведување тие ќе бидат надлежни<sup>22</sup>.

Разликата меѓу националните уставни судови и Европскиот суд за човекови права кога се соочуваат со законски решенија кои ја ставаат државата во поповолна позиција е во тоа што уставните судови пред себе го имаат законодавецот а Судот во Стразбур државата како целина и не само законодавецот<sup>23</sup>.

#### 4. Независноста на Судовите од извршната власт

Во систем во кој владее правото, извршната власт претставена преку јавната администрација мора да функционира водена од правните норми утврдени во Уставот, законите и подзаконските акти, со задолжителна можност за судска контрола на сите нејзини одлуки. Постојат ситуации кога доаѓа до неразбирања и различности меѓу судството и владите за тоа како законите и Уставите треба да се интерпретираат. Најчесто не се доведува во прашање надлежноста на судот дали да одлучува по конкретен предмет, но повеќе дали одлуката била соодветна или не. Проблеми можат да се создадат кога одлуките на Уставниот суд се предмет на критика од страна на извршната власт и како последица секогаш постои опасноста дека „судиите може да се чувствуваат под пресија и условени од страна на јавните изјави од оние кои се носители на функции со политичка моќ“,<sup>24</sup>. Познати примери на вакви постапувања се неприфаќањето или игнорирањето на одлуките на уставните судови или пак значително намалување на финансиски средства неопходни за функционирање на институцијата или пак дури и прекин на грењето во средина на грејна сезона, неплаќање на сметки за струја итн.

Независно дали им се допаѓаат на носителите на јавни и политички функции, судските одлуки и пресуди мора да бидат обврзувачки и извршени не само од приватни лица туку и од органите и институциите кои ја претставуваат извршната власт. Во предметот на *Brumarescu*, Судот силно подвлече дека онаму каде судовите правосилно одлучиле, не треба да има место за интервенција на било кој дел од извршната власт и дека дури и јавниот обвинител не треба да ја доведува во прашање правосилната пресуда. Постапување спротивно од ова го доведува во прашање почитувањето на принципот на правна сигурност<sup>25</sup>. Во предметот на

<sup>20</sup> *Stran Greek Refinery* против Грција, по жалба бр. 13427/87 пресуда од 9 декември 1994 година.

<sup>21</sup> *National and Provincial building society* против Обединетото Кралство, по жалби бр. 21319/93, 21449/93, 21675/93 пресуда од 23 октомври 1997 година.

<sup>22</sup> *Procola* против Луксембург, пресуда од 28 Септември 1995 година по жалба бр. 14570/89.

<sup>23</sup> Ress Georg (2003) Separation of powers and the function of the judiciary in the framework of the European Convention of Human Rights, I diritti umani tra politica filosofia e storia, Tomo primo, Guida 2003.

<sup>24</sup> Lopez Guerra Luis (2000) “The Judiciary and the Separation of Powers” (Conference for constitutional and Supreme Court Judges from the Southern African Region: Siavonga, Zambia 12-13 February 2000).

<sup>25</sup> *Brumarescu* против Романија, по жалба бр. 28342/95 пресуда на Големиот Совет од 28 октомври 1999 година.

Hornsby<sup>26</sup> против Грција, Судот упати порака дека извршувањето на пресудите мора да се смета како интегрален дел од фер постапувањето согласно членот 6 од Конвенцијата. Секое поинакво мислење ќе го изложи судското постапување на волјата на политичките сили.

Во однос на македонските предмети, во пресудата на Бочварска, Судот забележа дека вмешувањето на државата во правото на сопственост е сторено со одлука на Врховниот суд донесена врз основа на барањето за заштита на законитоста поднесена од јавниот обвинител, согласно на тогаш важечките одредби на парничната постапка. Заклучокот на Судот беше дека дошло до повреда на Конвенцијата врз основа на вонреден правен лек покренат од страна на државен орган, кој не бил странка во постапката<sup>27</sup>. Покрај тоа, јавниот обвинител имал целосна дискреција при одлучувањето дали ќе подигне барање за заштита на законитоста пред Врховниот суд<sup>28</sup>. Со оглед на тоа дека Врховниот суд го поништил целокупниот судски процес кој завршил со судска одлука која станала “правосилна“, и на тој начин неповратна како *res judicata*, Судот заклучи дека, правните ефекти од барањето за заштита на законитоста согласно Законот од 1998 година може да се споредат со оние во кои постои систем на супервизија кај некои земји договорнички. Судот утврди дека, укинувањето на правосилната пресуда од септември 2001 година не е во склад со владеењето на правото, кое е нераздвоиво од сите членови од Конвенцијата.

Уште една видлива форма на независност на судовите од извршната власт е правото на контрадикторна постапка и правото на пристап до суд и јасната забрана од вклученост во постапката на претставник на владата без можност на одговор или спротивставување на аргументи од другата страна<sup>29</sup>. Судот смета дека принципот на еднаквост на оружјата упатува на тоа дека, на секоја страна мора да и се овозможи разумна можност да го претстави нејзиниот предмет под услови кои нема да ја стават во позиција на суштинска понеповолност *vis-à-vis* спротивна странка<sup>30</sup>.

Во пресудата по предметот на Настеска, Судот забележа дека Апелациониот суд во Битола ја поништувал одлуката на судечкиот суд и го враќал предметот на повторно судење во три наврати. Секогаш кога Апелациониот суд ги носел своите одлуки, жалителката барала да биде известена за датумот на одржувањето на седницата. Сепак нејзи и било овозможено да присуствува само на една седница додека јавниот обвинител присуствувал на сите четири седници на Апелациониот суд. Тоа се случило и со последната седница одржана во крајната фаза на постапката кога Апелациониот суд ја потврдил вината на жалителката. Во таа прилика, јавниот обвинител дал завршен збор барајќи да се одбие жалбата на жалителката. Жалителката, не била информирана за седницата, заради што неможела да даде одговор на овие наводи. Судот оцени дека, принципот на еднаквост на оружјата бил повреден поради значителна неправичност, која

<sup>26</sup> *Hornsby* против Грција, по жалба бр. 18357/91 пресуда од 19 март 1997 година (<http://echr.coe.int> последен пристап на 11 јули 2014 година).

<sup>27</sup> Слично како и во *Roseltrans* против Русија, жалба бр. 60974/00, §§ 13 and 27, пресуда од 21 јули 2005 година, во *Бочварска* против Република Македонија, по жалба бр. 27865/02 пресуда од 17 септември 2009 година § 83.

<sup>28</sup> *Леројќ* против Србија, по жалба бр. 13909/05, пресуда од 6 ноември 2007 § 54, и *Димитровска* против Република Македонија (одлука.) по жалба бр. 21466/03 од 30 септември 2008 година.

<sup>29</sup> *Nikolova* против Бугарија (GC), бр.31195/96, став 59, ES;P 1999- II и *Niedbala* против Полска, пресуда по жалба бр. 27915/95, став 66, 4 јули 2000 година.

<sup>30</sup> *Ивановски* против Република Македонија одлука бр. 21261/02, од 29 септември 2005 година.

произлегла од процедуралната нееднаквост. Судот оцени дека самото присуство на јавниот обвинител на нејавна седница на Апелациониот суд, па дури и кога не би изрекол ниту една реченица, создава дополнителна можност да го зацврсти неговото тврдење на нејавна седница, без страв од противречности<sup>31</sup>.

### 5. Непристрасноста на Судиите гаранција за јасна поделеност од властите

Судската пракса на Судот во Стразбур, сосема јасно утврдува дека членот 6 став 1 од Конвенцијата налага судијата да биде независен и непристрасен не само во однос на страните учесници во спорот, туку и во однос на извршната власт. Тоа подразбира дека судијата не смее и не е прифатливо да биде носител на судска и на било каква функција во извршната власт<sup>32</sup>.

Во врска со непристрасноста на судијата, Судот применува два теста, субјективен и објективен. Првиот ја вклучува личната поврзаност на односниот судија во дадениот случај, а вториот е утврдување дали судијата понудил доволно гаранции за да исклучи секако оправдано сомневање во однос на неговата непристрасност. Во случајот на *Sander* против Обединетото Кралство, Судот утврди повреда на членот 6 став 1 од Конвенцијата бидејќи судијата не реагирал на соодветен начин на наводни расни предрасуди на поротниците и со таквата реакција не ги исклучил легитимните сомневања во однос на непристрасноста на судот<sup>33</sup>.

Како правило, непристрасноста означува отсуство на предрасуди или било какви наклонетости од страна на судијата<sup>34</sup>. Сепак, не постои недвосмислена поделба помеѓу субјективната и објективната непристрасност<sup>35</sup>. Затоа, во случаи каде што може да биде тешко да се обезбеди доказ кој може да ја побие претпоставката на субјективната непристрасност на судијата, барањата за објективна непристрасност претставуваат натамошна продлабочена гаранција<sup>36</sup>.

Согласно објективниот тест, мора да биде јасно утврдено, дали постојат факти кои можат да поттикнат сомнеж во врска со непристрасноста на судијата<sup>37</sup>. Довербата кон судовите во едно демократско општество мора да ја инспирира јавноста<sup>38</sup>. Судија во однос на кој постои легитимна причина за сомнеж за недостаток на пристрасност мора да може се повлече од конкретниот предмет<sup>39</sup>. За Судот, при одлучувањето дали во одреден предмет постои легитимна причина за сомневање во непристрасноста на судија, ставот на засегнатата странка е важен, но

<sup>31</sup> *Borgers* против Белгија, од 30 октомври 1991 година, параграф 28, Серија А бр. 214-В, и *Lobo Machado* против Португалија, од 20 февруари 1996 година, параграф 32, Извештај за пресуди и одлуки 1996-I

<sup>32</sup> Grosz S., Beatson J., and Duffy P.; (2000) *Human Rights: The 1998 Act and the European Convention* (Sweet and Maxwell, London, 2000) pp.240-241.

<sup>33</sup> *Sander* против Обединетото Кралство, по жалба бр. 34 129/96, пресуда од 9 мај 2000 година.

<sup>34</sup> *Fey* против Австрија, 24 February 1993, §§ 28 and 30, Series A no. 255, и *Wettstein* против Швајцарија, no. 33958/96, § 42, ECHR 2000-XII.

<sup>35</sup> *Kyprianou* против Кипар [GC], no. 73797/01, § 119, ECHR 2005 XIII).

<sup>36</sup> *Pullar* против Обединетото Кралство, 10 јуни 1996, § 32, Reports 1996-III.

<sup>37</sup> *De Cubber* против Белгија, пресуда од 26 Октомври 1984, Series A бр. 86, стр. 14, § 26.

<sup>38</sup> *Wettstein*, цитирана погоре, § 44; *Castillo Algar* против Шпанија, пресуда од 28 Октомври 1998, Извештаи 1998-VIII, стр. 3116, § 45; *Morris* против Обединетото Кралство, по жалба бр. 38784/97, § 58, ЕСЧП 2002-I.

<sup>39</sup> *Николов* против Република Македонија, по жалба бр. 41195/02 од 20 декември 2007 година.

не е пресуден. Тоа што е пресудно е дали овој сомнеж може да биде објективно оправдан<sup>40</sup>.

Во таа насока, појавноста може да има особено важно место, бидејќи Судот често посочува дека „правдата не само што треба да биде спроведена, мора да биде видливо дека е спроведена“. Пораката на Судот е дека во демократските општества Судовите мора да креираат чувство на силна доверба<sup>41</sup>.

## 6. Заклучни согледувања

Во модерните европски демократии, принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд се прифаќа како право кое им припаѓа на граѓаните. Ова е резултат на реалноста дека веќе подолго време на piedestalot на демократските вредности е прифаќањето на филозофијата дека правдата е во служба на граѓанството.

Европскиот Суд за човекови права веќе неколку децении развива конзистентна судска пракса која како главни гаранции на правото на правично судење ги промовираат независноста и непристрасното судство. Иако Судот во Стразбур конзистентно опстојува на пристапот дека работа на дискреција на државите членки на Конвенцијата е дали ќе креират уставни судови, во изминатите години Судот разви цврста судска пракса дека таму каде што постојат овие судови, мора да делуваат во согласност со принципите од членот 6 од Конвенцијата кои се темелат на независноста и издвоеноста од извршната и законодавната власт но и на сите други форми на надворешни влијанија.

Уставните судови мора да бидат гарант за почитувањето на независното и непристрасно судство и силен заштитник на принципот на поделба на власта кој Судот во Стразбур го праќа како фундаментален принцип и го утврдува како „леgitимна цел“, за државите членки. Само независен и непристрасен уставен судија ќе ги исполнува своите должности *vis-à-vis* законодавецот, извршната власт и останатите општествени чинители.

---

<sup>40</sup> Види *Pétur Thór Sigurðsson*, цитирана погоре, § 37; *Ferrantelli and Santangelo* против Италија, пресуда од 7 Август 1996, Извештаи за пресуди и одлуки 1996-III, стр. 951, § 58.

<sup>41</sup> *De Cubber* против Белгија, по жалба бр. 9186/80 пресуда од 26 октомври 1984, § 26,

**„ПРИНЦИПОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА ВО  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И НЕГОВАТА ЗАШТИТА  
ОД СТРАНА НА УСТАВНИОТ СУД“**

*Г. Владимир Стојаноски*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

**I. Принципот на поделба на власта во Република Македонија**

Актуелниот Устав на Република Македонија од 1991 година, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, ја утврдува како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија (член 8 став 1 алинеја 4 од Уставот). Со тоа, Уставот го напушта поранешното начело на собраниско владеење или единство на власта, прогласено за основа на поранешниот социјалистички систем.

Според Уставот, носител на законодавната власт е Собранието на Република Македонија (член 61), носител на извршната власт е Владата на Република Македонија (член 88), а на судската власт, судовите како самостојни и независни органи (Амандман XXV). Претседателот на Републиката, исто така, во системот на власта зазема истакнато место. Покрај функциите шеф на државата и врховен командант на вооружените сили, тој има и бројни извршни и други права, во кој контекст особено се значајни оние што се однесуваат на неговите односи со Собранието и со Владата.

Со Уставот точно и прецизно се дефинирани и утврдени носителите на законодавната, извршната и судската власт и јасно е направена разлика во поделбата на власта, меѓутоа, власта е поставена како структура на самостојни релативно поделени власти чиј статус, надлежности и односи се утврдени и гарантирани со Уставот.

Македонскиот модел на поделба на власта е мешовит (комбиниран) модел, кој содржи елементи на парламентарен и претседателски систем, и може да се означи како комбиниран систем приспособен на специфичните услови на македонското општество. Од парламентарниот систем е преземена положбата на Владата, која е формирана од парламентарното мнозинство во Собранието и одговара пред него. Од претседателскиот систем е преземена самостојната позиција на Претседателот, кој се избира на непосредни избори од сите граѓани и ја дели извршната власт со Владата, неговото суспензивно вето на законите што Собранието ги донесува со релативно и апсолутно мнозинство на гласови од пратениците и одговорноста на Претседателот за кршење на Уставот и законите (импичмент). Уставот го познава институтот самораспуштање на Собранието, но не е предвидено распуштање на Собранието од страна на Претседателот или Владата. Овие отстапувања од чистите модели – претседателски или парламентарен, се основа за различно оценување на македонскиот систем како „полупретседателски“ или како модел „близок до парламентарниот систем“.

Помеѓу Собранието, Владата и судот, како носители на законодавната, извршната и судската власт постои релативна самостојност и независност, но и контрола на едната над другата власт. Станува збор за хоризонтален однос на државните органи кои се наоѓаат на исто рамниште во вршењето на своите функции односно во вршењето на власта. Тоа значи дека органите на една власт не смеат да имаат право на укинување на актите на органите на друга власт. Меѓутоа, Уставот дозволува одредено мешање на функциите на државната власт, односно нивно проткајување и заемно запирање и балансирање. Притоа, суштинско е дека сите наведени државни органи се врзани за начелото на владеење на правото, кое во крајна линија има за цел ограничување на моќта на политиката и власта во корист на индивидуалните слободи и права.

Меѓусебното мешање и балансирање на државните органи во одделни области на државната власт се врши на различни начини и во различен обем.

(1) Според Уставот, Собранието на Република Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката и одлучува во името на граѓаните, врз основа на доверба и волја на избирачкото тело по спроведени парламентарни избори. Како законодавно тело, Собранието ги донесува законите во сите области од општествениот живот. Претставничкиот и законодавниот карактер на Собранието му овозможува да биде основен или централен орган на парламентарната демократија во Република Македонија, иако не е највисок државен орган. Собранието како носител на законодавната власт, не е над Уставот и дејствува во негови рамки.

Меѓутоа, Собранието на повеќе начини влијае врз работата на извршната власт: со избор на Владата (член 68 став 1 алинеја 13), со гласање за разрешување на член на Владата, по предлог на Претседателот на Владата, при што доколку претседателот на Владата предложи разрешување на повеќе од една третина од членовите на Владата од првобитниот состав, Собранието одлучува како за избор на нова Влада (член 94), на кој начин персоналниот состав на Владата зависи од Собранието, а се смалува просторот на премиерот за вршење на одредени кадровски промени во Владата, затоа што тој не може самостојно да одлучува за оставка на министрите, ниту пак може да врши реконструкција на Владата, без одобрение на Собранието. Понатаму, Владата и секој нејзин член за својата работа одговараат пред Собранието, Собранието може да гласа за доверба на Владата, а ако на Владата и е изгласана недоверба, Владата е должна да поднесе оставка (член 92), со што Владата одговара пред Собранието за политиките кои ги остварува и се наоѓа во подредена и зависна положба од Собранието.

Собранието влијае врз работата на Претседателот на Републиката на начин што има право од него да побара мислење за прашања од негова надлежност (член 85), но и со правото да одлучува за поведување постапка пред Уставниот суд на Република Македонија за утврдување на одговорност на претседателот на Републиката во случај на кршење на Уставот и законите (член 87).

(2) Владата на Република Македонија, како носител на извршната власт, предлага закони, републички буџет и други прописи што ги донесува Собранието, дава мислења за предлози на закони и други прописи кои на Собранието му ги поднесуваат други овластени предлагачи (член 68), со што се остварува уставната определеност за влијание на Владата врз законодавната власт. Ваквата законодавна иницијатива овозможува Владата да биде активен и креативен орган на државната власт. Владата има право да поднесе оставка ако Собранието не го прифати нејзиниот предлог за донесување на закон или некоја друга одлука. Влијанието на

Владата врз Собранието се остварува и со тоа што претседателот и членовите на Владата учествуваат во работата на Собранието и на неговите работни тела.

(3) Иако Уставот децидно утврдува дека носител на извршната власт е Владата, според надлежностите на Претседателот на Републиката утврдени со Уставот, тој е исто така носител на извршната власт.

Односите помеѓу Претседателот на Републиката и Владата се утврдени со Уставот, и тоа: Претседателот ги врши вообичаените функции на шеф на државата, а Владата ефективните функции на извршната власт; Претседателот го определува мандатарот на Владата, но не и нејзиниот состав; имаат заедничка надлежност во областа на надворешната политика, одбраната и безбедноста на земјата.

Претседателот на Републиката се избира на општи и непосредни избори, со тајно гласање, со што неговиот легитимитет е еднаков на легитимитетот на Собранието, чии пратеници се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Оттука, меѓу овие два органи не постојат односи на подреденост или надреденост.

Влијанието на Претседателот на Републиката врз законодавниот орган се остварува преку уставното овластување да не го потпише указот за прогласување на закон што Собранието го донесува со релативно и апсолутно мнозинство на гласови (суспензивно вето). На таков начин Претседателот на Републиката може привремено да го запре донесувањето на одредени закони кои по негова оценка се неуставни или штетни за граѓаните. Во тој случај Собранието повторно го разгледува законот и доколку го усвои со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, претседателот е должен да го потпише указот. Претседателот нема надлежност да стави вето на закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (член 75). Врз работата на законодавниот дом Претседателот на Републиката може да влијае и со уставната надлежност да го известува Собранието за прашања од неговата надлежност најмалку еднаш годишно, на кој начин може да сугерира промена на постојните или донесување на нови закони (член 85).

Преку правото да предлага двајца членови на Судскиот совет на Република Македонија, Претседателот на Републиката има влијание врз судската власт (Амандман XXII).

(4) Судската власт ја вршат судовите. Уставот ја обезбедува независноста на судската власт преку утврдување на трајниот мандат на судиите и уставно утврдените случаи кога на судијата му престанува судиската функција, односно кога се разрешува од судиската функција, како и гаранцијата за имунитет на судиите (член 99 и Амандман XXVI). Независноста на судската власт се зацврстува на начин што претходното уставно решение според кое Собранието врши избор и разрешување на судии (член 68 став 1 алинеја 15), како решение кое овозможуваше влијание на законодавната врз судската власт, е заменето со ново решение според кое Судскиот совет на Република Македонија, како самостоен и независен орган на судството, кој ја обезбедува и гарантира самостојноста и независноста на судската власт, ги избира и разрешува судиите и судиите поротници (Амандман XXIX).

Уставот утврдува дека судовите судат врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Тоа значи дека при вршење на судската власт, судовите се должни доследно и неселективно да ги применуваат позитивно-правните норми, односно дека се врзани за законот и се должни да го применат таков каков што е, без да ја испитуваат неговата легитимност, целосообразност итн. Спротивното би значело можност за судско самоволие, а со тоа и за пробив на нееднаквост пред законот, загрозување на



правната сигурност и нестабилност во правниот и општествениот систем. Сепак, од овој принцип постои исклучок.

Имено, според Законот за судовите (член 18), кога во текот на постапката судот ќе оцени дека законот што треба да го примени во конкретниот случај, не е во согласност со Уставот, а уставните одредби не можат директно да се применат, судот поднесува иницијатива до Уставниот суд за поведување на постапка за оценување на уставноста на законот, поради што ќе ја прекине постапката до донесување на одлука од Уставниот суд. Тоа практично значи дека законодавецот му дава право на редовниот суд, по негова сопствена оценка за тоа дека одреден закон, односно негова одредба е неуставна, да го из земе неуставниот закон (ексепција) и директно да го примени Уставот и на тој начин да го реши конкретниот спор, што е форма на посредна или акцесорна контрола на уставноста на законот. Кога судот смета дека примената на законот во конкретниот случај е во спротивност со одредбите на меѓународен договор ратификуван во согласност со Уставот ќе ги примени одредбите од меѓународниот договор, под услов тие да можат директно да се применат. Судот во конкретните случаи непосредно ги применува конечните и извршни одлуки на Европскиот суд за човекови права, на Меѓународниот казнен суд или на друг суд, чија што надлежност ја признава Република Македонија, ако одлуката е подобна за извршување.

Уставниот концепт на поделба на власта дозволува мешање на законодавната власт во судската власт. Собранието на Република Македонија врши определено влијание врз работата на судската власт на начин што го донесува Законот за судовите и другите закони кои содржат норми на судското право, определувајќи ги видовите на судови и нивна надлежност, судските постапки итн, го донесува судскиот буџет со што посредно влијае врз материјално – финансиската рамка за остварување на судската функција, избира тројца членови на Судскиот совет на Република Македонија.

За прекршоци определени со закон, Уставот пропишува дека санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон (Амандман XX). На таков начин на органите на управата или организација и друг орган што врши јавни овластувања, односно на органи на извршната власт им е делегирана надлежност за изрекување на прекршочни санкции и водење на прекршочна постапка, односно на овие органи им е префрлена дел од судската надлежност. Сепак, и во овој случај, задржана е уставна гаранција дека против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредена со закон, односно гарантирано е начелото на судска контрола над законитоста на поединечните акти на извршната власт.

## II. Уставен суд на Република Македонија

(1) Уставот на Република Македонија утврдува дека во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите (член 51). Оттука, уставноста и законитоста претставуваат едни од основните начела и значајно обележје на политичкиот и уставниот систем на Република Македонија.

Надлежен орган за заштита на уставноста и законитоста во Република Македонија е Уставниот суд на Република Македонија, воведен со Уставот од 1963

година, која традиција продолжува и со Уставот од 1974 и со актуелниот Устав од 1991 година.

Уставниот суд не е ниту законодавен, ниту класичен судски орган, ниту државен орган кој ги донесува или спроведува законите. Тој е посебен орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста. Основна негова функција е да ја оценува согласноста на законите со Уставот и согласноста на другите прописи со Уставот и со законите, со што се обезбедува единство на нормативниот систем, супрематија на Уставот над законите и другите прописи и владеењето на правото. Затоа уставното судство е посебна и специфична форма на контрола на уставноста и законитоста на општите правни акти во функција на обезбедување на владеењето на правото.

Уставниот суд на Република Македонија го сочинуваат девет судии, чиј мандат трае девет години, без право на повторен избор. Собранието ги избира судиите на Уставниот суд, од редот на истакнати правници. Двајца судии предлага Претседателот на Републиката, двајца судии од редот на судиите предлага Судскиот совет на Република Македонија, а пет кандидати за судии предлага Комисијата за избори и именување како постојано работно тело на Собранието. На таков начин, сите три носители на државната власт имаат влијание во конституирањето на Уставниот суд, иако влијанието на Собранието е доминантно.

Независната положба на Уставниот суд доаѓа до израз преку уставно утврдената независна положба на функцијата уставен судија (судијата може пред-временно да се разреши само под услови утврдени со Уставот), преку неспојливоста на судската функција со каква било политичка функција и друга професија, како и преку правото на судијата на имунитет.

Уставниот суд ја испитува уставноста и законитоста на нормативните акти *in abstracto* – независно од конкретниот предмет или спор. Прашањето за уставноста на законите и уставноста и законитоста на другите прописи и општи акти се цени апстрактно, помеѓу нормите на Уставот и нормите на законот, односно меѓу нормите на законот и нормите на друг пропис или општ акт, што значи дека се споредуваат норми со различно правно дејство, при што Уставниот суд одлучува дали одреден закон или друг пропис треба да биде отстранет од правниот поредок како неуставен или незаконит.

Уставноста на законите и уставноста и законитоста на другите прописи и општи акти се цени по нивното влегување во сила (*a posteriori*), што значи дека уставноста и/или законитоста се цени само на важечки акти. Исклучок од ова правило е можноста Судот да одлучува за уставноста и законитоста на нормативен акт што престанал да важи откако е поведена постапката за оценување на неговата уставност и законитост, ако се исполнети условите за негово поништување.

Уставниот суд нема надлежност да враќа во правниот промет акти кои престанале да важат, ниту да ја цени примената на оспорените акти.

Одлуките на Судот имаат касаторно дејство: укинување или поништување на закон или друг пропис или општ акт или нивни одделни одредби, за кои Судот ќе утврди дека се противуставни или противзаконити. Овие одлуки произведуваат правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, што значи дека за нив не важи правилото на *vacatio legis*, кое важи за законите. Ваквото правно дејство на одлуките значи дека *ex constitutionem*, автоматски, со денот на објавување на одлуката, укинатиот или поништениот закон, односно одделните одредби што не се во согласност со Уставот и закон, престануваат да бидат дел од правниот поредок, со што престанува нивната примена и не може да претставуваат правен основ за донесување на подзаконски

акти за нивна натамошна операционализација. На таков начин се искажува неприкосновениот авторитет и задолжителност што Уставот им ја определува на овие одлуки.

Одлуките на Уставниот суд имаат дејство спрема сите (*erga omnes*) и тие се конечни и извршни, што значи дека против нив не се дозволени правни лекови и тие се задолжителни за сите граѓани, органи, организации и институции, вклучувајќи ги и другите судови. Тоа значи дека Уставниот суд одлучува за одредено прашање во прв и последен степен, од каде произлегува дека Уставот на одлуките на Судот им дава неприкосновен авторитет и задолжителност за сите правни субјекти на кои тие се однесуваат, што од друга страна повлекува голема одговорност на Уставниот суд.

(2) За контролата на поделбата на власта во Република Македонија од страна на Уставниот суд, значајно е следното:

Правото на Уставниот суд да укине или поништи закон ако утврди дека не е во согласност со Уставот, претставува контрола на уставноста на правото и заштита на супериорното дејство на Уставот во правниот поредок на Република Македонија. Тоа е мошне деликатна функција бидејќи преку неа Уставниот суд го присилува Собранието својата законодавна дејност да ја врши во рамките на Уставот. Притоа, Уставниот суд не го надоместува укинатиот или поништениот дел на законот затоа што тоа би ги надминало неговите надлежности и би преминало во сферата на законодавецот. Судот само ги прогласува за неуставни одредбите од законот, а законодавецот го менува законот, односно утврдува нов текст наместо укинатиот.

Преку правото да укине или поништи друг пропис или општ акт, ако утврди дека тие не се во согласност со Уставот или со закон, Уставниот суд врши контрола на уставноста и законитоста на прописите што ги носат органите на извршната власт, кога за тоа се овластени со закон, со кои прописи уредуваат односи на општ начин и за неопределен број субјекти. Уставниот суд цени дали прописот е операционализација на законските одредби или ги надминува рамките на законот и претставува изворно уредување на односи или пропишување на права и обврски на граѓаните со подзаконски акт наместо со закон, што уставно правно не е дозволено и претставува неосновано навлегување на извршната во законодавната власт. На тој начин Уставниот суд обезбедува заштита на принципите на поделба на власта и владеењето на правото утврдени како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Со оглед дека одлуките на Уставниот суд за уставноста на закон или за уставноста и/или законитоста на друг пропис или општ акт имаат општо задолжително дејство, дејствуваат спрема сите и секого (*erga omnes tangit*), а не само спрема странките во спорот (*inter partes*), како што е случајот со одлуките на редовните судови, неспорно произлегува дека имаат исто правно дејство и сила како и законите или другите прописи и општи акти на кои тие се однесуваат. Оттука, основано произлегува дека одлуките на Уставниот суд неспорно влијаат на примарното и секундарното законодавство, иако формално правно, уставниот суд не е креатор на законската и подзаконската регулатива.

Според Уставот, 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 начелото на приоритет и итност. Со тоа се зацврстува уставниот режим на човековите права и нивното значење за демократскиот развој на Република Македонија.

Уставниот суд остварува непосредна заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот кога се повредени со конечен или правосилен акт донесени од орган на извршната власт или суд, но не сите слободи и права утврдени со Уставот туку само оние кои 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 (член 110 алинеја 3 од Уставот). Постапката за остварување на заштитата на овие права пред Уставниот суд е уредена со Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија. Со одлуката за заштита на слободите и правата Уставниот суд ќе утврди дали постои нивна повреда и во зависност од тоа ќе го поништи поединечниот акт, ќе го забрани дејството со кое е сторена повредата или ќе го одбие барањето. *(Коментар за иницирани измени на Уставот со воведување на институтот уставна жалба)*

Посебно важна за доследното спроведување на начелото на подлебата на власта е надлежноста на Уставниот суд да решава за судирот на надлежностите меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт, односно меѓу Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија, Претседателот на Република Македонија и редовните судови (член 110 алинеја 4). Уставниот суд арбитража во случај ако за регулирање на едно прашање конкурираат два или повеќе органа (позитивен судир) или ако органите се сметаат за ненадлежни за решавање на одредено прашање (негативен судир). Притоа, Уставниот суд не го решава самото прашање, туку само го утврдува органот надлежен за негово решавање.

Уставот утврдува посебни надлежности на Уставниот суд во однос на Претседателот на Републиката, и тоа:

- одлучува за одземање на имунитетот на претседателот на Републиката,
- по службена должност го утврдува настапувањето на условите за престанок на функцијата претседател на Републиката ( во случај на смрт, оставка, трајна спреченост да ја врши функцијата или престанок на мандатот по сила на Уставот),
- одлучува за одговорноста на претседателот на Републиката за кршење на Уставот и законите во вршењето на своите права и должности.

Тргувајќи од наведеното, неспорно произлегува дека одлуките кои ги носи Уставниот суд во остварувањето на својата исклучително значајна функција, се алатка преку која се обезбедува владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Уставниот суд најефикасно го обезбедува врвното правно дејство на Уставот како *lex superior* во уставниот поредок на Република Македонија.

**„УСТАВНОТО ПРАВОСУДСТВО ВО КОРЕЛАЦИЈА СО  
ПОДЕЛБАТА НА ЕДИНСТВЕНАТА ДРЖАВНА ВЛАСТ:  
ПРОБЛЕМИ НА ВЛИЈАНИЕТА... БЕЗ ПОЛИТИЗАЦИЈА“**

*Проф.д-р Ашот Хачатрјан*

ЧЛЕН НА УСТАВНИОТ СУД  
НА РЕПУБЛИКА ЕРМЕНИЈА

Политичко-правната важност на уставното правосудство и дејноста на уставните судови, а особено, влијанието на решенијата на последниве врз системот на поделбата на власта и, следствено, врз политичката сфера на државниот и општествениот живот, се очигледни практично во сите држави. Како потврда на ова има многу политички резонансни решенија, на пример на Уставниот суд на Ерменија, почнувајќи од историската уредба/одлука во врска со „постапката за организирање референдум за доверба“, и продолжувајќи со постапката за „акумулациски пензии“ и многу други.

Идејата за поделба на власта толку силно е навлезена во политичкиот и правниот лексикон, така што денес овој принцип не може да се постави дури ни под критичка опсервација. Но тоа не значи, дека дадена теорија е формулирана еднаш засекогаш со доволен степен на сеопфатност и длабочина<sup>42</sup>.

Како што се покажува, теоријата на поделбата на властите, наспроти долгиот период од нејзината разработка и практичната примена, и денеска содржи некои малку истражени прашања од принципиелен карактер. Едно од нив е проблемот за соодносот на уставното правосудство со поделбата и избалансираноста со единственоста на властите.

Имајќи го ова предвид, важно е да утврдиме во каков степен се сооднесуваат принципот на единственост на власта, или теоријата на државниот суверенитет, со принципот на поделба на овластувањата на властите и како уставното правосудство влијае врз таквите принципи.

Како што е познато, доктрината за „поделба на властите“ во поново време не го исклучува принципиелното единство на државата и на државната власт. Меѓутоа, балансот на властите во една или друга земја во текот на историјата никогаш не претставувал константна и непроменлива величина; поначесто тој се менувал имено во корист на законодавната власт<sup>43</sup>.

Принципите на единство и на поделба на властите терба да се разгледуваат како единствен принцип на организација и дејност на државната власт, а не како различни, бидејќи единството на државната власт се изразува во заемното дејство

<sup>42</sup> Види: Зјузина, Т.Е. Единство и поделба на властите во западно-европската политичко-правна мисла: дисерт. На м-р на правни науки. Ростов на Дон, 2009. Ст. 1.

<sup>43</sup> Тоа се гледа во В. Британија во XVIII—XX век, Франција на крајот на XIX – и прва половина на XX в. Не е случајно дека Г. Елинек ги наведува: „Подоцните Устави, иако сите тие го прифаќаат во одредени рамки принципот за поделба на властите, но сепак утврдуваат единствен центар, во кој се обединуваат сите власти во државите, во кои постои официјално признаен монархичен принцип; таков центар е монархот, а во другите држави – е народот, дека во двата случаја тоа претставува само и само прифаќање на единственоста на државата.“ Елинек Г.М.: 1999. Дела. Ст. 480.

на законодавната, извршната и судската власт<sup>44</sup>. А барањето за поделба на властите во уставите се разгледува како еден од принципите на нивното заемно дејство. При тоа, во основа на принципот на заемодејство на властите стои принципот на нивната поделба, бидејќи единството на државната власт се пројавува не само во единственоста на изворот на државната власт и единството на нејзините цели и задачи, туку и во единствените принципи на нивна поставеност.

Оти поделбата на власта – тоа е само резиме и показател на развиеноста на правото и на државата, организациско-институционален израз на правниот карактер на државата, неопходна претпоставка за владеење на правото и на правната законитост. Без неопходната поделба на власта не може да постои правна држава и правни закони, нема гарантирани права и слободи на човекот и граѓанинот<sup>45</sup>.

Оттука произлегува, дека поделбата на државната власт на законодавна и извршна гранка (при тоа, јасно секогаш постои посебна судска власт) не може да биде универзален модел за поделба на власта. Ваквиот заклучок го потврдува политичкото искуство, кое сведочи за тоа, дека поделбата на властите на законодавна, извршна и на судска власт „во чист вид“, речиси никаде не била остварена во животот. Меѓутоа оттука никако не произлегува, дека поделбата на власта воопшто е застарена, лажна и утописка концепција<sup>46</sup>. Едноставно, поделбата на властите претставува принцип со променлива содржина. Неговата содржина се менува со текот на историскиот прогрес на правната слобода, демократијата и граѓанското општество, и тој на различен начин се манифестира во различните развиени национални и државни правни системи.

Во современите држави со развиена демократија, со развиени политизирани структури на граѓанското општество, партиите претставуваат основен носител на политичкиот субјект. Имено партиите истапуваат како политички сили, кои го сочинуваат субјектниот чинител на поделбата на властите во неговите современи пројави.

Ако законодавните и извршните институти се контролирани од различни партии, тогаш поделбата на властите на законодавна и извршна се одвива при соодветни задршки и противтежи. Ако пак тие се контролираат од една партија, тогаш се добива таканаречена „партиска власт“, која го сочинува парламентарното мнозинство и вишите извршни органи. Очигледно е и тоа, дека на „партиската“ власт ѝ се спротивставуваат непартиските власти – претседателската и судската.

На тој начин, во современата „партиска држава“ поделбата на властите се постигнува само благодарение на забраната за партиска дејност на државните службеници и на судиите. Тоа е поделба на властите на: а) „партиска“, која ги носи законите, ја определува внатрешната и надворешната политика на државата, б) извршно-административна, која ја спроведува политиката на државата, и в) судска, која ги разрешува правните спорови, вклучително со помош на уставната судска дејност.

Но, како најреална противтежа на „партиската“ власт се покажува независната судска власт, која располага со овластувања не само од општо, туку и од уставно законодавство/јурисдикција. Без ваквите видови јурисдикција судот не

<sup>44</sup> Види: Иљухина Т. Г., Зацврстување на принципите на единство и заемодејство на властите во уставното и статусното законодавство на субјектите на Руската Федерација: дизерт. на м-р на правни науки. М.: 2009. Стр. 5.

<sup>45</sup> Види: *Нерсесянц В.С.* Право - математика на слободата. Москва, 1996. Стр..54.

<sup>46</sup> Види: Блажич Н.И. Модели за поделба на властите во правната држава: дизерт. на м-р на правни науки. М.: 2004. Стр. 7.

може да учествува во поделбата на властите во својство на самостојна гранка на власта. Особено во услови на општествена трансформација закономерноста на заемната врска меѓу органите на судската уставна контрола и поделбата на властите се набљудува како незаменлив елемент на уставната демократија.

Имајќи го сето ова предвид, потребно е да тргнеме од фактот, дека прифаќањето на политички важни одлуки од страна на Уставниот суд не означува резултат од „политизацијата“ или пак „партизацијата“ на уставното правосудство. Очигледно е, дека има потреба имено од научно осмислување на проблемот за сооднос на уставното законодавство со принципите на поделба на власта.

За прецизирање на овој проблем (врз примери од праксата на Уставниот суд на Република Ерменија) според наше гледање, клучно значење има нормативно-правниот аспект, а имено правната формулација на точките 4 алинеја 7 од член 68 на Законот на Република Ерменија „За Уставниот суд“, според кој Уставниот суд при носење одлуки по процесни постапки, ја утврдува уставноста на оспорениот акт, или на поедини негови поставки, поаѓајќи меѓу другото и од остварената поделба и балансот на властите, предвидени со Уставот.

Од формално-правни позиции предметните својства на уставното законодавство во корелација со принципот за поделба на власта може во оваа смисла да си ги претставиме доста аксиоматски. При сета разновидност на постоечките гледишта не може да не се согласиме со мислењето на научниците за тоа, дека Уставниот Суд е „повеќе од суд“, додека пак политичко-правните принципи на уставното законодавство се диктирани од спецификите на самата природа на уставниот судски орган, кој стратифициран во општиот систем на поделба на властите, истовремено по самата своја природа претставува и суд над власта и се карактеризира како со класични признаци на судски орган, така и со некои поинакви, меѓу кои, со квазиправно креативни статусни овластувања<sup>47</sup>.

Со оглед на тоа што Уставниот суд располага со уставни овластувања да влијае врз системот за поделба на властите, следствено, врз органите на државната власт на таков начин за, како минимум, да ги изгладува некои од недостатоците на таквиот систем на поделба на властите и на механизмите за задршки и противтежи, во насока кон поголем баланс<sup>48</sup>, што е предвидено со Уставот на Република Ерменија. Зашто уставното правосудство ја постигнува неопходната и оптимална функционална независност и ефикасност, кога активностите на сите уставни институти ќе станат објект на судска уставна контрола, и сите уставни институти ќе станат субјект, кој има право да му се обраќа на Уставниот суд<sup>49</sup>.

Тоа значи, **како прво**, дека решенијата на Уставниот суд со кои се прифатени за неуставни определени нормативни правни акти, во редица случаи не само што означиле во која насока е непожелен или недозволив развојот, туку и укажале на постоење на опасни тенденции во системот за поделба на властите и на механизмите за задршки и противтежи.

**Како второ**, преку правните позиции, што се содржат во одлуките, во тој склоп и по прашањата за толкување на одредбите на Уставот на Република Ерменија, Уставниот суд почесто ја открива скриената уставно-правна смисла на

<sup>47</sup> Види: Бондар Н. С. Уставно правосудство во сооднос со политиката// Зборник на материјали од меѓународната научна конференција. М. МГУ: 2012 г. ст. 515-516.

<sup>48</sup> Види: Јурина (Юрина) Е.В. Рускиот модел на поделба на властите во решенијата на Уставниот Суд на Руската Федерација: дисерт. на магистер на правни науки. М/ 2008. Стр. 7.

<sup>49</sup> Види: Арутуњан Г.Г. Реферат на Вториот светски конгрес на уставните судови \*Рио де Жанеиро, 16-18 јануари 2011 г.) на тема: „Поделба на властите и обезбедување независност на уставните судови во услови на општествена трансформација“.

одредбите на Уставот и на другите правни акти, што овозможува да се пројави новата смисла на целиот систем за поделба на власта или пак на одделните негови компоненти.

Напоредно со тоа, при подлабоко проникнување во оваа проблематика не може да не прифатиме, дека темата за соодносот на уставното правосудство со принципот за поделба на властите не се исцрпува само со надворешната, формално-правната страна; релациите меѓу уставното правосудство, како специфична разновидност на државната дејност, и системот на поделба на властите, како реален израз на државно-правната стварност, имаат повеќевекторен и повеќерамништен карактер. Соодветно на тоа и нивните оценки исто така можат да бидат од различни рамништа и пројави.

Напоредно со субјективните фактори постојат и други, објективни претпоставки и услови, кои упатуваат на закономерни, длабински начела на тесните врски меѓу уставното правосудство и системот на поделба на властите. Тие имаат вонвременски, неконјуктурен карактер и во својата основа се генерирани од специфичната природа на уставното право како такво.

На ова рамниште збор е за постоење на политичко-правните начела на уставното правосудство. Па токму нивното проучување предизвикува најголем научен интерес. Во неговата основа треба да стои поуставувањето/ конституционализацијата на системот на поделба на властите, неговото потчинување на Уставот, во тој склоп и со помош на средствата на уставното правосудство, а не политизацијата на уставното право и потчинувањето на уставното правосудство на системот на поделба на властите или на политиката.

Така на пример, една од важните задачи на уставното правосудство со состои во обезбедувањето баланс на политичката и економската власт во однос на слободата, правата на човекот и граѓанинот. Веќе во Уредбата ПКС-673 од 16 јануари 2007 година Уставниот суд укажа на тоа, дека принципот на поделба на властите има фундаментална важност, меѓутоа во услови на слободна економска дејност и на слободна економска конкуренција, Судот не ја исклучи можноста од постоење независен орган со таква управна функција како што е обезбедување слобода, независност и разновидност на електронските средства на информација, ако тоа е условено од потребата за обезбедување баланс на самата гранка на власта.

Или пак, Уставниот суд на Ерменија, остварувајќи ги своите надлежности во обезбедувањето баланс на политичките интереси, уште во уредбата ПКС-412 од 16 април 2003 година во врска со предметот „Оспорување на изборните резултати за избор на претседател на Република Ерменија“, УС на РЕ, поаѓајќи од временските реалности, укажа на потребата од организирање референдум за доверба, „земајќи предвид, дека на рамниште на уставните одлуки за институтите на претставничката демократија суштинска важност има не само законитоста на нивно формирање, туку и продолжителната широка доверба на општеството кон таквиот процес и кон државната власт, а поаѓајќи од важноста на потребата од зацврстување на уставниот поредок во Република Ерменија и од неопходноста за утврдување на граѓанската согласност, предвидена во Преамбулата на Уставот, како и прифаќајќи го фактот, дека во услови на сè уште неусовршена уставна демократија, избирачкиот спор, кој има решавачко значење, а згора има уште длабок општествено-политички поттекст, побудуван од недовербата и нетрпеливоста, и воден од големото значење на улогата на референдумот и сенародната анкета, како пројава на непосредната демократија и остварување на власта на народот, за разрешување на прашањата од посебна важност за државата, како



форма што има посебна важност за утврдување на општествената доверба и на граѓанската согласност“.

Исто така, во праксата на уставното правосудство е запазен и еден друг аспект соодветен со уставните барања и е повикан да го исклучи неправното влијание од една врз друга гранка на власта.

Како најважен пример за ова може да ги наведеме правните позиции на Уставниот суд сврзани со надминувањето на правните празнини. Така, во редица свои одлуки, меѓу кои ОУС-864, ОУС-914, ОУС-933 и други, во однос надлежноста за постапување по прашањето на уставноста на правните празнини, Уставниот суд застана на правно стојалиште за тоа, дека нормативното правно разрешување на празнината за правно регулирање претставува надлежност на законодавниот орган. Патем, Уставниот суд укажа, дека „разгледувајќи ја во рамките на принципот за поделба на властите, надлежноста на законодавниот орган и на Уставниот суд по прашањето за надминување на правната празнина, Уставниот суд смета за потребно да заклучи дека во сите случаи, кога правната празнина е условена од отсуство на нормативна заповед сврзана со конкретните околности во областа на правно регулирање, надминувањето на слична празнина спаѓа во рамките на надлежностите на законодавниот орган“.

**Заклучок.** Објективните претпоставки за постоење тесни врски меѓу уставното правосудство и системот за поделба на властите се темелат врз самиот систем на општествените односи. Наспроти постоењето на различни гледишта не може да не се прифати, дека како втемелувачки пројави во современиото уставно право, кои во крајна линија ја определуваат предметната област на уставното воздејство, истапува самата власт, која се базира врз принципот на поделба на властите и врз единството на државната власт.

Во целина, поделбата и заемодејството или единството на властите попримаат поизбалансиран карактер при постоење на определена улога на уставното правосудство.

## „БЕЛГИСКИОТ УСТАВЕН СУД И ПОДЕЛБАТА НА ВЛАСТА“

*Проф. Д-р Лук Лаврисен*

СУДИЈА ВО УСТАВНИОТ СУД НА БЕЛГИЈА

### **Вовед**

Во споредба со Уставниот суд на Македонија, кој ја одбележува 50-годишнината оваа година, а искажано со јазикот на човековото постоење постепено станува средновечен, белгискиот суд е околу 20 години помлад. Следната година белгискиот суд ќе ја одбележи својата 30-годишнина. Основан на 2 октомври 1984, судот ја донесе својата прва пресуда на 6 април 1985. Во споредба со македонскиот суд, надлежностите на белгискиот суд се до одреден степен поограничени иако беа значително проширени со текот на времето.

Од седумдесеттите години на минатиот век, Белгија го започна процесот на федерализација. Тоа ја зголеми свеста за потребата од воспоставување на оценка на уставноста на законските акти. Трансформацијата на унитарната белгиска држава во федерална држава доведе до мултиплицирање на законодавните тела во Белгија. Создавањето на федералните ентитети – региони и заедници (структурата на белгиската држава е доста комплексна<sup>50</sup>) – кои добија надлежност да усвојуваат правила со исто правно дејство како и актите на федералниот парламент, ја отворија можноста за судир помеѓу законските акти. Уставниот законодавец немал друг избор туку да го одрече принципот на непогрешливост на законодавецот, кој преовладувал долго време, и да се воспостави уставен суд кој требало да биде именуван како „Суд на арбитража“, бидејќи неговата мисија била едноставно да постапува со арбитража при судир на јурисдикции. Во 1980, со Член 107с (сега Член 142) од Уставот се воспоставува „Суд за арбитража“, додека пак на 28 јуни 1983 беше усвоен законот „за составот, надлежноста и функционирањето на Судот за арбитража“. Првиот назив кој бил даден на овој суд кажува многу за неговата оригинална мисија, која била – и сè уште е – да се врши надзор врз придржувањето кон уставната поделба на власта помеѓу федералната држава, заедниците и регионите<sup>51</sup>.

Со уставниот амандман од 15 јули 1988, надлежноста на судот беше проширена за првпат да го вклучи и надзорот над придржувањето кон членовите 10, 11 и 24 од белгискиот устав со кои се гарантираат принципите на еднаквост, недискриминација и правата и слободите во однос на образованието. Со истиот уставен амандман од 1988, беше оставено на „специјалниот законодавец“ (т.е. закон на парламентот усвоен со квалификувано мнозинство) да му додели на судот надлежност за оценка на усогласеноста со други одредби од Уставот. Овој инструмент беше искористен во Специјалниот закон од 9 март 2003. Не само членовите 10, 11 и 24 од Уставот, туку целиот Дел II кој се однесува на основните

<sup>50</sup> Види: A. Alen (ed.), *Treatise on Belgian Constitutional Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer- Boston, 1992, p. 123-170; A. Alen & D. Haljan (eds.), *Belgium, International Encyclopedia of Laws, Constitutional Law – Suppl. 105* (2013), Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, p. 143-182.

<sup>51</sup> A. Alen (ed.), *op. cit.*, p. 108-115; A. Alen & D. Haljan (eds.), *op. cit.*, p. 124-135.

права (член 8 до 32), како и членовите 170, 172 и 191 (законитост за даночни прашања, еднаквост пред законот за оданочување и заштита на странски државјани) од Уставот, сега претставуваат рамка за упатување на оценка на уставноста на законите од страна на судот. Кога Уставот беше ревидиран на 7 мај 2007, називот на „Судот за арбитража“ беше променет во „Уставен суд“<sup>52</sup>. Согласно на Специјалниот закон од 6 јануари 2014, Судот сега е надлежен да одлучува по жалби против санкции изречени на пратеници од страна на Комисијата за контрола на изборните трошоци на Претставничкиот дом, заради прекршување на законот со кој се ограничуваат изборните трошоци и за превентивната уставна контрола на референдумите кои се организирани од страна на регионалните парламенти.

Оттаму, белгискиот уставен суд е суд кој е специјализиран за оценка на уставноста и на кој редовните судови треба да ги упатуваат таквите прашања кои ќе бидат изнесени пред нив.

Уставниот суд е исклучиво надлежен за преглед на домашните законски норми кои имаат сила на закон. Домашни законски норми кои имаат сила на закон се оние материјални и формални правила кои се усвоени од страна на федералниот парламент (закони или федерални акти на парламентот) и на парламентите на заедниците и регионите (декрети и уредби). Сите други законски норми со извршен карактер, како што се кралските декрети, декретите на владите на заедниците и регионите, министерски декрети, регулативи и декрети на провинции и општини<sup>53</sup>, како и судски пресуди не спаѓаат во рамки на јурисдикцијата на судот. Прегледот на пониските законски норми во однос на нивната усогласеност со меѓународните договори, Уставот и законот спаѓаат под надлежност на редовните судови и на *Советот на државата* (Врховен административен суд).

Важно е да се истакне дека уставниот суд има усвоено широко толкување на својата јурисдикција, особено во поглед на оценката на усогласеноста со принципот на еднаквост, и подоцна во однос на други основни уставни права. Од самиот почеток, ги има вклучено сите други одредби од Уставот, меѓународното право и европското право во оценките. Судот е на мислење дека основните права кои се гарантирани со Устав и со меѓународното и ЕУ право формираат „неделива целина“. Меѓутоа, оценката на актите на парламентот во однос на овие одредби е „индиректна“<sup>54</sup>. Аргументите кои се изнесуваат пред судот се формулираат во следната форма: повреда на пример на член 10 и 11 од Уставот *се чита во врска со* некои други членови од уставот и некои одредби од меѓународните договори или одредбите на правото на Европската унија. Покрај тоа, Судот прави обид да ја усогласи својата судска пракса до најголем можен степен со судската пракса на Европскиот суд за човекови права<sup>55</sup> и Судот на правдата на Европската унија<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

<sup>53</sup> Тоа е различно од македонскиот Уставен суд.

<sup>54</sup> M. Bossuyt & W. Verrijdt, “The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after the Melki Judgment”, *European Constitutional Law Review*, 2011 (7), p. 357-358; G. Rosoux, “La Cour constitutionnelle de Belgique”, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2013 (4), p. 201.

<sup>55</sup> L. Lavrysen & J. Theunis, «The Belgian Constitutional Court : a Satellite of the ECtHR ? », in A. Alen, V. Joosten, R. Leysen & W. Verrijdt (eds.), *Liberiae Cogitationes. Liber amicorum Marc Bossuyt*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2013, p. 331-332.

<sup>56</sup> L. Lavrysen, “Die Europäische Union, Belgien und der belgische Verfassungsgerichtshof”, *Luxemburger Expertenforum zur Entwicklung des Gemeinschaftsrechts*, 3, *Proceedings. European Court of Justice*, 2009, 21 p.

### *Поделба на власта во белгискиот устав*

Иако принципот на поделба на власта како таков не е споменат во белгискиот Устав, кој беше усвоен во неговата оригинална форма во 1831, белгискиот законодавен дом беше под големо влијание на пишувањата на Монтескје. Уставот предвидува поделба на работата помеѓу разни носители на власта во однос на различните задачи кои подразбираат спроведување на државните надлежности. Специјализацијата и поделбата на работата помеѓу законодавниот дом, извршната власт и судството има за цел да се спречи прекумерното концентрирање на моќта во рацете на еден орган, а тоа може да доведе до повреда на правата на граѓаните<sup>57</sup>. Во белгискиот уставен закон, поделбата на власта е непипан обврзувачки принцип на законот, а во основата на тој принцип се разни уставни одредби. Меѓутоа, принципот дека секој носител на власт е независен во својата сфера, не е апсолутен. Од една страна, бидејќи нема строга поделба на ексклузивни сфери за секој носител на власт, во кои другата власт ќе нема овластување да постапува, од таа причина би било посоодветно да се зборува за *поделба на власта* или *балансирање на властите*<sup>58</sup> наместо за *разделување на носителите на власт*. Од друга страна, независноста на секоја власт во рамки на нејзината примарна функција е релативна бидејќи оптималното функционирање на државата претполага и тесна соработка на сите три носители на власта во државата.

Член 159 од Уставот<sup>59</sup>, со кој на судовите им се доделува контролна функција на извршната власт, е клучната одредба во системот на проверка и рамнотежа помеѓу различните нивоа на власт. Секој судија мора да ја провери законитоста на регулативите и одлуките на извршната власт на различни нивоа (федерално, регионално и локално), пред да ги примени во конкретниот случај и да ги остави настрана доколку со нив се врши повреда на повисоки законски стандарди (акти на парламентот, Уставот, меѓународното и европското право)<sup>60</sup>.

### *Судска пракса на Уставниот суд*

Како што беше претходно објаснето, Уставниот суд на Белгија постапува како судија за законодавците на федерално, регионално ниво и на ниво на заедници, и како таков не е надлежен за спроведувањето на поделбата на власта помеѓу разните носители на власта во државата<sup>61</sup>. Меѓутоа, тоа не ја исклучува улогата која ја има принципот на поделба на власта во судската пракса на уставниот суд. Во одлуката бр. 82/2007, Судот одлучил дека нема надлежност да врши *директен преглед* на законските норми во однос на *опитните принципи* или одредби од договорите. Меѓутоа, Судот може да ги земе предвид при вршењето оценка на уставноста, но само доколку одредбите исто така се наведени и кои судот може да ги користи директно како мерило за оценката, и тоа или член 10 или 11 од

<sup>57</sup> A. Alen (ed.), *op. cit.*, p. 9; A. Alen & D. Haljan (eds.), *op. cit.*, p. 30.

<sup>58</sup> Белгиски врховен суд, 28 септември 2006, *Ferrara: Cass. 28 September 2006, Arr. Cass., 2006, N° 445, RW 2006-07*, p. 1123, note A. Van Oevelen, *TBP 2007*, p. 546-553.

<sup>59</sup> „Судовите применуваат општи, покраински или локални одлуки и регулативи под услов тие да се во согласност со законот”.

<sup>60</sup> На оваа тема: J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, *Administratieve Rechtsbibliotheek*, Nr. 18, die Keure, Brugge, 2011, 777 p.

<sup>61</sup> Уставен суд, N° 33/2011, 2 март 2011, *Brusselse Hoofdstedelijke Regering*.

Уставот, или пак кога е наведена одредба од договор, уставна одредба со која се гарантираат слични права или слободи<sup>62</sup>.

За првпат Судот во предвид го зема *општиот принцип за поделба на власта*, кога одлучуваше по закон донесен од парламентот, и тоа беше наведено во пресудата бр° 87/95 од 21 декември 1995<sup>63</sup>. Судот беше на мислење дека ретроактивното наметнување на даноци со закон донесен од Парламентот, кое претходно било предвидено со извршен налог кој бил укинат од Советот на државата заради повреда на принципот на легалитет, не претставувало повреда на член 10 и 11 од Уставот, во врска со член 6.1 и 13 од ЕКЧП, или со *res judicata* приложен на одлуката на Советот на државата, општиот принцип за поделба на власта или независноста на судството<sup>64</sup>.

Тоа било конкретно наведено во пресудата бр. 17/2000<sup>65</sup>, со која било одлучено дека членовите 14, 15, 21 и 23 на Законот од 23 март 1998 за основање на буџетски фонд за здравство и квалитет на животните и животинските производи, *кои имаат ретроактивно дејство, не смеат во ниеден момент да доведат до оспорување на конечни судски пресуди*. Доколку намерата била да се постигне таков ефект, на тој начин би дошло до повреда на Член 10 и 11 од Уставот преку одрекување за одредена категорија на лица да имаат придобивки од пресуди кои се конечни, и кое не може да се оправда во ниедни околности<sup>66</sup>.

Прашањето за *полоноважноста на законите* редовно се разгледува. Започнувајќи од пресудата бр. 73/2004<sup>67</sup>, која се однесува на полноважноста на законот за оданочување кој бил воведен со одлука на извршната власт, гледаме како судот цврсто ја усогласува својата судска пракса со праксата на ЕСЧП. Во таа пресуда, судот одлучил дека принципите за владеење на правото, поконкретно во поглед на судската пракса која се однесува на член 6 од Европската конвенција за човекови права, не може да се толкуваат во смисла дека со нив се исклучува секое вмешување на државата во нерешен судски случај. Иако споменатите принципи, доколку тие се втемелени со истиот член 6, во принцип не допуштаат вмешување од страна на законодавната власт во спроведувањето на правдата за да се влијае на судската одлука за одреден спор, сепак таквото вмешување може да се оправда на основ на општиот интерес (види особено ECR, *Zielinski and Pradal v. France*, пресуда од 28 октомври 1999, §57, и *Agoudimos and Cefallonian Sky Shipping Co. v. Гресе*, пресуда од 28 јуни 2001, §30). Судот сметал дека целта на одредбите во дадениот случај не била да има вмешување во нерешените судски процеси, и дури и тоа да било резултатот, основот на кој било поттикнато таквото постапување на законодавната власт и фактот дека истото се поврзува со ставовите на

<sup>62</sup> Уставен суд, N° 64/2008, 17 април 2008, *G. Fievet and Others*; Constitutional Court, N° 99/2011, 31 мај 2011, *S. Thomas & byba Bexan v. Belgian State & Federale Raad van Beroep van landmeters-experten*.

<sup>63</sup> Уставен суд, N° 87/95, 21 декември 1995, *v.z.w. Belgische Federatie van de Distributieondernemingen (Fedis), n.v. Van-O-Bel and Others and n.v. Petitjean & Frères*; потврдено од Уставен суд, N° 49/98, 20 мај 1998, *nv Fonck-Dehennin*.

<sup>64</sup> Види исто во врска со уредбата која ретроактивно ја дава законската основа за концесија на системот за изнајмување велосипеди: Уставен суд, N° 68/2012, 31 мај 2012, *nv Clear Channel Belgium*.

<sup>65</sup> Уставен суд, N° 17/2000, 9 февруари 2000, *E. Pelsser and Others, n.v. Georges Lornoy en Zonen and Others*.

<sup>66</sup> Види исто: Уставен суд, N° 107/2011, 16 јуни 2011, *C. Fievez v. Flemish Region*.

<sup>67</sup> Уставен суд, N° 73/2004, 5 мај 2004, *v.z.w. AVGI and Merck Sharp & Dohme BV*; во истата смисла: Уставен суд, N° 86/2005, 4 мај 2005, *c.v.b.a. Centrale Afdeling voor fractionering van het Rode Kruis, Merck Sharp & Dohme BV and n.v. Pfizer*.

законодавната власт за политиката за здравствена заштита, претставува уверлив основ од општ интерес. Слично на тоа, во пресудата бр. 188/2005<sup>68</sup>, во кој договореното планирање на домови за пензионирање било заменето со сличен аранжман кој претходно бил утврден со одлука на Владата на Валон кој бил прогласен за незаконски од страна на Советот на државата, Судот не нашол докази кои укажале дека целта на дадената одредба била да се изврши влијание врз нерешените судски спорови. Дури и тоа да бил резултатот, основот на кој било поттикнато таквото постапување и фактот дека тоа било поврзано со ставовите на законодавецот за политиката за стари лица се уверливи основи од општ интерес со што може да се оправда вмешувањето на законодавецот во спроведувањето на правдата, дури и кога тоа има за последица да се влијае на судската разрешница на спорот (види, Европски суд за човекови права, *Building Societies v. United Kingdom*, 23 октомври 1997, §112; *Zielinski and Pradal v. France*, 28 октомври 1999, §57; *Agoudimos and Cefallonian Sky Shipping Co. v. Greece*, 28 јуни 2001, §30; *Gorriaz Lizarraga v. Spain*, 27 април 2004, §64)<sup>69</sup>.

Во пресудата бр. 78/2001<sup>70</sup>, Судот одлучувал за системот на *имплицитно планирање на дозволите за градба*, кој имал суштинска важност во однос на планирањето на градовите како за апликантите за дозволи за градба, така и за заинтересираните трети лица бидејќи на нив не треба да им бидат одречени услугите кои може да ги понуди специјализирана агенција преку проценка на нивната состојба во практична смисла, и дека судовите може да оценат дали државниот орган направил очигледна грешка кога одлучувал дали апликацијата е во согласност со доброто планирање на градот и земјата, или пак одлучил да се отстапи од регулативата за планирање која била на сила. Таквата проценка можел да ја направи Советот на државата кога таква административна одлука била донесена или доколку управниот орган молчел, во тој случај се сметало дека одлуката била донесена. Кога станува збор за таква административна одлука, редовните судови може да направат слична проценка согласно на член 159 од Уставот. Во ситуацијата која се создава со член 137(2) од уредбата на Советот на Брисел од 29 август 1991 за организирање на планирањето на градот, *редовните судови не располагаат со административна одлука на која можат да направат проценка. Барањето од редовните судови во такви околности да ја заменат нивната проценка со дискреционото право на проценка од страна на административниот орган ќе претставува давање на овластувања кои се некомпатибилни со принципите кои важат за релациите помеѓу административните органи и судовите*. Тоа укажува на диспропорционално прекршување на правата на заинтересираните трети страни, а последователно и дискриминација на таа категорија на лица во врска со уживањето на гаранциите за судски преглед.

Во пресудата бр. 177/2005<sup>71</sup>, Судот одлучувал за промените на регулативата во однос на прекилот на ограничувачкиот период во областа на данок на приход дека, *дури и кога станува збор за ретроактивно постапување на законодавецот*,

<sup>68</sup> Уставен суд, № 188/2005, 14 декември 2005 *byba Résidence Biernaux and Others v. Walloon Region*.

<sup>69</sup> Види исто: Уставен суд, № 6/2010, 4 февруари 2010, *nv ICOPAL v. P. Bouvier and the Fédération des Métallurgistes F.G.T.B. de la Province de Liège v. nv ICOPAL and Others*; Уставен суд, № 55/2010, 12 мај 2010, *R. Parizot v. nv Dexia and Others*; Уставен суд, № 107/2011, 16 јуни 2011, *C. Fievez v. Flemish Region*.

<sup>70</sup> Уставен суд, № 78/2001, 7 јуни 2001, *A. Marchini-Camia*, потврдено од Уставниот суд, № 156/2003, 26 ноември 2003, *J.-M. Borsus & D. Dumont de Chassart and Constitutional Court*, № 74/2006, 10 мај 2006, *Y. Beirens v. Flemish Region*.

<sup>71</sup> Уставен суд, № 177/2005, 7 декември 2005, *P. Frisee and Others*.

законодавниот дом не смее со ризик да ги прекрши едно од основните принципи на владеењето на правото, *да ги оспорува конечните судски одлуки*<sup>72</sup>. На иста линија, Судот одлучил во пресудата бр. 172/2008<sup>73</sup> дека член 42 (5) од Законот од 27 април 2007 за реформа на бракоразводната процедура – во кој се пропишува дека новиот член 301(4) од Граѓанскиот законик се применува за исплата на издршка која е одредена со пресуди кои биле донесени пред стапувањето во сила на дадениот закон – во ниеден случај не смее да има ефект на *оспорување на конечни судски пресуди*. Доколку намерата била да се постигне таков ефект, тоа би претставувало повреда на членовите 10 и 11 од Уставот со тоа што на одредена категорија на лица им се одрекуваат придобивките од конечните судски пресуди, и тоа не може да се оправда во ниедна околност. Во пресудата бр. 6/2009<sup>74</sup>, Уставниот суд одлучувал во врска со закон со кој ретроактивно се вовеле давачки кои биле претходно усвоени со кралскиот декрет, а кој пак бил укинат од страна на Советот на државата и тоа дека мора да постои резервираност во однос на уставноста на конечните пресуди со кои на Федералната агенција за нуклеарна контрола ѝ било наредено да ги исплати давачките кои биле погрешно наметнати преку придржување до укинатите одредби на кралскиот декрет од 24 август 2001. Дури и кога се воведуваат закони со ретроактивно дејство, законодавниот дом не смее со ризик да го прекрши еден од основните принципи на владеење на правото, да ги оспорува конечните судски одлуки. Иако во меморандумот за појаснување на законскиот предлог се наведува дека „оние кои успешно поднеле барање за годишен надомест врз основа на пресудата на Советот на државата на 8 ноември 2006 не може да се повикаат на правилото за ослободување”, новиот член 30с (2) од Законот од 15 април 1994 не треба да се смета да значи дека нема да се даваат ослободувања од давачките за годините од 2001 до 2006 на оние кои во меѓувреме обезбедиле надомест на конкретните давачки врз основа на конечните пресуди.

Во пресудата бр. 122/2008<sup>75</sup>, Судот одлучувал за составот на одборите за оценка кои имале задача да вршат *периодична оценка на раководителите на кадарот во судовите и трибуналите* и дека е разумно што законодавниот дом кога усвојува таква мерка која веќе е пропишана со Устав и за останатите судски функционери, сака одборот за оценка да има пристап до дополнителни информации преку барање на мислење од лица кои се надвор од судството, имајќи предвид дека раководителот на кадарот морал исто така да раководи и со буџетот и да дава насоки на судскиот кадар. Поконкретно, таквото мислење мора да биде дадено од генералниот директор за судската организација при федералното министерство за правда; слично на тоа, може да се чини препорачливо за одборот за оценка да има информации за „определување на финансиските ресурси кои ќе бидат ставени на располагање на раководителот на кадарот”, или информации дадени од експерт за управување со човечки ресурси, поконкретно во областа на оценувањето. Меѓутоа, преку доделувањето на *право на глас на судски функционер од ревизорската канцеларија* назначен од првиот претседател на таа канцеларија, и на експертот за управување со човечки ресурси назначен од страна на министерот за правда на предлог на министерот за државна служба, оспорената одредба допушта на *јавните*

<sup>72</sup> In dezelfde zin: Уставен суд, N° 199/2009, 17 декември 2009, *M. Thonnard & A. Fraikin v. Belgian State*.

<sup>73</sup> Уставен суд, N° 172/2008, 3 декември 2008, *asbl Conseil des femmes francophones de Belgique and Others*.

<sup>74</sup> Уставен суд, N° 6/2009, 15 јануари 2009, *Belgische Beroepsvereniging der geneesheren-specialisten in radiotherapie-oncologie and Others*.

<sup>75</sup> Уставен суд, N° 122/2008, 1 септември 2008, *B. Ceulemans and Others*.

органи кои не припаѓаат на судството да се вмешуваат во судството, додека пак уставниот законодавец, при усвојувањето на член 151 од Уставот, пропишал дека оценката треба да „се направи со должно внимание на независноста на судството” и дека оценката треба да „се гледа како оценка која е направена од страна на рамноправни колеги кои се дел од организацијата на судскиот систем”. Повредата на принципот на поделба на власта претставува дискриминаторско прекршување на независноста која Уставот ја гарантира со член 151(1) на лицата кои се засегнати со тој член.

Во пресудата бр. 67/2013<sup>76</sup>, Судот одлучил дека членовите 151, 152, 154 и 155 од Уставот ги пропишуваат основните карактеристики на *статусот на судството*. Ваквата уставна определба првенствено има за цел да ја гарантира независноста на судството, бидејќи таквата независност е од суштинско значење во системот на поделба на власта. За таа цел, член 151 од Уставот го регулира номинирањето и назначувањето на судските функционери. Член 152 од Уставот гарантира дека судиите се назначуваат на судската функција доживотно, дека може да бидат разрешени од функција само со судска одлука и дека може да бидат префрлени само со нивна согласност. Согласно на Член 154 од Уставот, нивните плати се определени со закон. Според член 155 од Уставот, судијата не може да прифати позиција за плата од владата. Иако принципите за независноста на судството и за поделбата на власта се основни карактеристики на владеењето на правото, тоа не значи дека условите за платите и пензиите на судските офицери не може да бидат усогласени со условите кои важат за вработените во јавната администрација од страна на законодавната власт која е надлежна за прашањата за плати и пензии за судските функционери. Член 152 од Уставот, кој беше изменет со уставната одредба од 23 јануари 1981, пропишува дека платите и пензиите на судиите се определени со закон; оваа одредба не пропишува пензијата да изнесува колку и континуираната плата, како што беше случај со пензијата пред Законот од 5 август 1978.

### Заклучок

Во судската пракса на белгискиот Уставен суд, принципот на поделба на власта првенствено служи да ја гарантира независноста и надлежностите на судството преку казнување на бесправното намалување на независноста од страна на законодавниот дом и извршната власт. Исто така, целта е да се спречат дискреционите овластувања кои им се доделуваат на судовите, кои согласно на нивната природа треба да ги спроведува извршната власт. Иако белгискиот уставен суд не е заштитник на поделбата на власта помеѓу законодавната, извршната и судската власт, сепак овој принцип има важна улога во оценката на уставноста во постапувањето на разни законодавни домови. Во тој поглед, може да се повлече паралела со најновата судска пракса на Европскиот суд за човекови права<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Уставен суд, N° 67/2013, 16 мај 2013, *vzw Koninklijk Verbond van de Vrederechters en Rechters in de politierechtbank van België and Others*

<sup>77</sup> ЕСЧП, 27 мај 2014, *Case of Baka v. Hungary*, § 88.



**„НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСТВОТО И НЕГОВАТА ЗАШТИТА ПРЕКУ ПРАКСАТА НА УСТАВНИОТ СУД НА БУГАРИЈА“**

*Г-ѓа Кети Маркова  
Г-дин Анастас Анастасов*

**СУДИИ НА УСТАВНИОТ СУД НА БУГАРИЈА**

Независноста на судската власт, нејзините вистински процени, определени врз основа на објективни критериуми, нејзината уставна основа и развиток во тековното законодавство, се наметнува како едно од најчесто покренуваните прашања во праксата на Уставниот суд на Република Бугарија; и тоа не претставува исклучок од преовладувачките тенденции во уставните јурисдикции во Европа. Уставниот принцип за поделба на властите, што последователно се спроведува во различните национални уставни, и, како правило, е карактеристичен за современиот демократски уставен модел, а кој произлегува од класичното дело на Шарл Луи де Монтескје „За духот на законите“ (1748 г.), директно е прогласен во одредбата на член 8 од важечкиот бугарски Устав. Па, ако Монтескје, покренувајќи долга редица фундаментални прашања, бара одговори на истите преку формулирање критериуми за разграничување и идентификација на секоја од трите власти – законодавната, извршната и судската, и соодветно вклучувајќи го својот носител, и ја определува нивната поделба како принцип за секоја држава, сепак овој принцип, разгледуван во неговата целост и чист вид, во уставната историја на Република Бугарија, до стапувањето во сила на Уставот од 1991 г., останува наполно или делумно непознат за дотогаш важечките основни закони.

Од суштинска важност е фактот, дека градејќи ја својата теорија за поделбата на властите, самиот Монтескје успеа да увиди, дека во тријадата на разгранетата државна власт, единствено судската власт, за разлика од законодавната и извршната, немала остварено свое сопствено политичко постоење. Обележувајќи ги нејзините специфични функции, уште во тоа време тој нагласката ја става на недозволеноста на фактот за тоа претставник на судската власт да учествува во другите две. Споменатиов проблем не губи од својата актуелност ниту до ден денес, без оглед на разновидноста на формите и практиката. Неговите денешни пројави обично не се однесуваат на случаите за формална неспоивост, кои во принцип се ретки, туку на не толку видливите јавни процеси на вршење политичко влијание, или на обидите за такво влијание, со цел да се формираат различни видови зависност од политичките сили, сврзани со двете други гранки на власта – законодавната и извршната. Реалните пројави на овој проблем можат да бидат цело множество, тие се разликуваат по својата суштина: прифаќањето на буџетот, кој не ги задоволува суштинските потреби на судскиот систем, или дури го доведува во прашање неговото функционирање; управувањето со фондот на објекти на судската власт од страна на орган, кој спаѓа во структурите на друга власт; пополнувањето на кадровскиот состав на органите на начин кој овозможува спроведување на политичко влијание; можноста за отстранување претставници на судската власт без оглед на рокот на овластувањата, непроменливоста и т.н.

На историски план Трновскиот устав од 1879 г. сообразно со уставното право, современо за своето време, за првпат во бугарската уставна историја, со

нормата од чл. 13 го регулира уставниот статус на судската власт. Разграничувајќи ја од законодавната и извршната, тој и' ги признава самостојноста и независноста како иманентни својства.

За време на тоталитарниот комунистички режим во периодот 1944-1989 г. во Република Бугарија последователно важат два устава, донесени соодветно во 1947 и 1971 година. Не претставува изненадување фактот, дека овие бугарски устава, како концепција, вклучувајќи го односот кон судската власт, се мошне оддалечени од принципот за поделба на власта, својствен за основните закони во демократските држави. Во однос на “независноста” на судската власт, а во интерес на прецизноста и коректноста, треба да признаеме, дека уставниот поим “судска власт” не постои, а судот и обвинителството отворено и целосно легално се наоѓаат во зависност и под контрола на комунистичката партија, при тоа директно на уставно рамниште; споменативе постулати се позајмени од советскиот Устав од 1936 г. и детално се развиени исто така и на законодавно рамниште.

Како што веќе одбележавме, важечкиот бугарски Устав од 1991 г. за првпат конкретно ја прогласи поделбата на власта на законодавна, извршна и судска во својство на основно начело, развивајќи ги на соодветни системни места, уставните карактеристики, принципите на функционирање на секоја од властите и основните надлежности на нивните органи. Уставниот статус на судската власт се регулира во Главата шеста од Уставот - во членовите 117, 134. На тој начин, поимот “трета власт” се пројавува, во праксата, како нов за младата бугарска демократија. Прашањето за тоа на каков начин судската власт ќе ја извршува својата главна намена, предвидена со Уставот, а имено заштита на правата и на законските интереси на граѓаните, на правните лица и на државата, зачувувајќи ја својата независност, не губи од актуелноста од моментот на стапување во сила на Уставот сè до денешен ден. Тоа е логично, бидејќи новата реалност бара носење ново законодавство во областа на судската власт, вклучително со посредство на носечкиот закон; за нормативно уредување на цели гранки на правото, кои одговараат на уставните вредности и принципи, но беа непознати во тоталитарната држава: во комерцијалното и банкарското право, правото на заштита на конкуренцијата; измена на важечките процесни закони и донесување нови, кои обезбедуваат ефикасна судска заштита достапна за граѓаните и за правните лица и т.н.

Секојдневната пракса нуди множество заплетканици, најразлични по својата фактологија, а кои во својата суштина се сведуваат имено на решавање на фундаменталното прашање – дали и во која мера некоја законодавна одлука, одредба, акт на бугарскиот парламент, или акт на претседателот, дали на некаков начин ја загрозува уставно прогласената независност на судската власт. На ова рамниште се темели доминантниот дел обраќања, поднесени во Уставниот суд, кој за разлика од редица други земји, во Република Бугарија се наоѓа надвор од судскиот систем. Тој нема овластување да врши инстанциска контрола врз актите на судската власт, но врзано со своето специфично место во рамките на државното уредување, тој е повикан да се спротивставува на секоја од трите одделни гранки на власта. Негова основна задача е да обезбеди врховност на Уставот, при тоа остварувајќи ги своите надлежности да дава толкувања на неговите темелни принципи и стандарди. Прави впечаток фактот, дека во првите години по неговото основање, на Уставниот суд му упатуваа мноштво обраќања, кои задолжително беа сврзани со давање толкувања на поедини уставни одредби, вклучително и на такви, кои исто така се сврзани со основните начела на судската власт. Фрлајќи објективен поглед врз дејноста на Уставниот суд, доаѓаме до убедување, дека од

самиот чин на формирање се до денешен ден, т.е. повеќе од дваесет години, овој виш орган неотстапно даваше придонес во изградбата и во развитокот на уставно предвидениот модел на судската власт, вложуваше напори за со средствата на уставната контрола да ја заштити нејзината независност поради значајната улога, која Уставот ѝ ја определил во системот на властите и, во општеството во целина.

Уште со одлуките № 6/1993 г. по к.д. № 4/93 г., спроведувајќи ги своите надлежности за апстрактно да го толкува Уставот, Уставниот суд ги разгледа трите основни функции на државната власт, и притоа ги разграничи нивните овластувања, како метод на нивно заемно задржување, кој доби сообразна популарност во изразот “власта ја задржува власта”, но истовремено, заклучи, дека меѓу нив “нема кинески ѕид”, и дека тие меѓусебно заемнодејствуваат. Ваквата насока на размислување најде свое логично продолжение исто така во Одлуката № 1/1999 г. по к.д. № 34/98 г., со која Уставниот суд смета, дека трите гранки на власта се меѓусебно поврзани со односи на заемна контрола и задржување, а кои се определени со Уставот. Поделбата не треба да води кон изолација, туку кон соработка и заемодејствување меѓу нив. Воспоставувањето зависност во активностите на судските органи, кои влегуваат во сферата на нивната сопствена надлежност, од даденово овластување на органите на извршната власт, квалификувано како недозволиво мешање во нивната работа според Одлуката № 3/1998 г. по к.д. № 1/98 г., со која Уставниот суд ја прогласи за спротивна на Уставот одредбата од Законот за Министерството за внатрешни работи, со која се предвидува издавање дозвола од страна на министерот за внатрешни работи во сите случаи, кога се покренува истрага и задржување на офицерите и подофицерите на МВР. Заклучокот за тоа, дека принципот за поделба на власта секогаш се нарушува, кога постои навлегување во уставните овластувања на судската власт, е заснован на аргументот, дека оценката за законитоста на актите на Владата е во надлежност на Врховниот административен суд, па, следствено, не може по законодавен пат да се префрла на Парламентот на земјата, произлегува од Одлуката № 5/2003 г. по к.д. № 5/2003 г., со која е прогласена за спротивна на Уставот одредбата од Законот за приватизација и постприватизациска контрола, а со која се овластува Парламентот да ги одобрува решенијата на Владата за утврдување на учесникот кој победил на тендерите. Во друг случај (Одлуката № 11/2002 г. по к.д. № 18/2002 г.), освен задолжителното толкување на Уставот, Уставниот суд исто така се бавел со обраќање/носење мислење по прогласувањето за спротивна на Уставот на одредбата од Законот за судската власт, со која врз Владата се префрла надлежноста за обезбедување здравствена заштита и услови за одмор на претставниците на судската власт; Судот го поддржа обраќањето/мислењето, мотивирајќи го со тоа, дека наведенава законодавна одредба би ги ставила претставниците на судската власт во материјална зависност од извршната власт. Очигледно е дека цитираните акти ја илустрираат дејноста на Уставниот суд во широк спектар, додека пак конкретните проценки за независноста на судската власт можат да имаат недоброј и различни по суштина пројави, но, во крајна линија, се сведуваат на основните начела, прогласени во самиот Устав.

Важен фактор за независноста на судската власт, кој претставува основен уставен принцип, а кој произлегува од одредбата во ст. 2 во чл. 117 од Уставот, претставува исто така независноста на самите судии, обвинители и истражители, вклучени во правната дејност; споменатава независност располага со свои реални гаранции благодарение на воведената неменливост (став 3, член 129 од Уставот) и на функционалната неприкосновеност (член 132 од Уставот). Воведенава, по сила на Уставот, неменливост на претставниците на судската власт им обезбедува

независност од сите други државни органи во текот на вршење на своите надлежности. Неменливоста – тоа е квалитет, што се добива и губи по услови одредени во Уставот (ст. 3 и 5 од член 129). Ова прашање, напоредно со регулирањето на постојните случаи, претставува предмет на Одлуката № 8/1994 г., по к.д. № 9/1994 г. На сличен начин Уставот (во чл.132) исто така ја регулира функционалната неприкосновеност на судиите, обвинителите и истражителите. Тие се ослободени од кривична и граѓанска одговорност за своите службени дејствија и за донесените акти, ако само стореното не претставува престап со умисла од општ карактер. Треба да одбележиме, дека во првичната редакција од 1991 г., Уставот ја регулираше неприкосновеноста на претставниците на судската власт како идентична со неприкосновеноста на пратениците и на уставните судии, но првото дополнување на Уставот од 2003 г. истата ја сведе на функционалната.

Од суштинско значење за разгледуваната насока е влогот на Уставниот суд направен: со Одлуката № 3/1994 г., по к.д. № 1/94 г., по пат на апстрактно толкување на чл. 56 од Уставот, со која им се признава правото на претставниците на судската власт да го објалуваат пред Врховниот административен суд секое решение на Вишиот судски совет, што ги засегнува нивните права и законски интереси. Со друга своја Одлука - №1/99 г., Уставниот суд ја прогласи за спротивна на Уставот одредбата од Законот за судската власт, со која се предвидува за основа за повикување на дисциплинска одговорност на претставниците на судската власт, да претставува нарушувањето на дадената од нив заклетва. Судот заклучи, дека мошне општата формулација на основата и нејзината практична неопределеност го загрозуваат формирањето на слободно внатрешно убедување кај претставниците на судската власт во процесот на толкување и примена на законите.

Кога е збор за независноста на судската власт и за нејзините уставни гаранции, не смее да не ја споменеме самостојноста на буџетот на судската власт, конкретно прогласена од самиот Устав (ст. 3, од чл. 117). Тоа е повеќе од логично, бидејќи ако буџетот на судскиот систем го управува орган од сферата на законодавната или извршната власт, тогаш, автоматски, третата власт ќе се доведе во реална зависност од тој, кој располага со финансиските ресурси и управува со нејзиниот имот. Со своето богато искуство по даденово прашање, Уставниот суд последователно им се спротивставува на законодавните обиди за вклучување на обезбедувањето, реализацијата и евиденцијата на буџетот на судската власт во општите буџетски надлежности на Владата согласно чл. 106 од Уставот, тргнувајќи имено од поставката за обезбедување на нејзината независност - со Одлуката № 18/1993 г., по к.д. № 19/93 г. и со Одлуката № 4/2004 г. по к.д. № 4/2004 г., Уставниот суд смета, дека двете одредби во Уставот - став 2 и 3 од член 117, според кои “судската власт е независна” и дека “судската власт има самостоен буџет”, претставуваат еднакви по важност во однос на зависноста и имаат смисла само во меѓусебен сооднос. Раководејќи се од овие мотиви, тој ги прогласи за спротивни на Уставот одредбите од Законот за судска власт, согласно со кои средствата за капитални расходи на органите на судската власт треба да се обезбедуваат од буџетот на Министерството за правда, кое ќе обезбедува недвижен имот и имотно право за нивните потреби. Судот оди и понатаму: тој смета, дека дури ако заедничкиот буџет на судската власт ќе биде во состојба да го овозможи нејзиното непречено функционирање, тој секогаш ќе биде доведен под сомнение во случај доколку неговото управување во целост се наоѓа во рацете на двата института – на Вишиот судски совет и на Министерството за правда, кои извршуваат различни државни функции. Во оваа смисла, самото раздвојување на буџетот ќе ја загрози организациската независност на судската власт.

Во контекст на процитиранава уставна пракса исто така се утврдува прецизирањето на тоа, дека со Третата и Четвртата исправка/дополнување на Уставот, соодветно во 2006 и 2007 г., овластувањата на министерот за правда, како претставник на извршната власт во областа на судската власт, се регулирани на уставно рамниште со новата одредба во чл. 130а. Со целосна разложност се поставува прашањето за тоа, дали со создавањето на конкретна уставна база, сврзана со полномоштвата на министерот за правда, не ѝ се придава дополнителна тежина на неговата позиција во оваа сложена, напати мошне деликатна ситуација, обременета со конфликти, а со тоа и на сиот комплекс од односи и заемдејства меѓу вишите органи на двете различни власти. Од тој момент дали овие нови уставни норми не претставуваат отстапување од првобитната позиција на уставниот законодавец за создавање неопходен обем од адекватни гаранции за независноста на судската власт, утврдена исто така во постојаната практика на Уставниот суд? По овој повод, до Уставниот суд се обрати Генералниот обвинител по предметот за задолжително толкување на одредбата во ст. 2 од член 130а на Уставот во однос на опфатот и содржината на овластувањата на министерот за правда “да управува со имотот на судската власт”. Покренато е к.д. № 5/2007 г., според кое со Одлука № 8/2007 г., Уставниот суд донесе заклучок за тоа, дека оспорената надлежност на министерот за правда “се врши во рамки на одржување балансот од ставовите 2 и 3 од член 117 на Уставот и се однесува на тој имот, со чие управување од страна на министерот не се отежнува нормалното функционирање на судската власт, и не се попречува ефикасното извршување на нејзините функции и во никаква мера не се посегнува по нејзината независност”. Без да се впуштиме одвеќе во детали, дури и најбеглото читање на мотивите за одлуката покажува, дека судот, просудувајќи по ова прашање, постапил далеку попретпазливо во потрагите по избалансирано решение, а во некоја смисла донел и компромисна одлука. Од една страна, тој не можеше да ги избегне втемелувачките уставни принципи, вклучително за неограничување на независноста на судската власт на каков годе начин, вклучително преку пренесување определени овластувања на виш претставник на друга власт во сферата на судската власт, а, од друга, тој направи обид да ги спои истите со општите правила за управување со државната сопственост од страна на Владата. Меѓутоа, истовремено, во правниот свет постои друго толкувачко мислење/одлука на Уставниот - № 11/2002 г., по к.д. № 18/2002 г., кое објективизира појасна, потврда и категорична позиција по даденово прашање, а имено за тоа, дека уставните норми од чл. 8 и чл. 117, со кои се прогласува поделбата на власта и независноста на судската власт, ја исклучуваат можноста на тоа, за Владата директно или преку други органи да врши надлежности за управување со државниот имот, пренесен согласно чл. 106 од Уставот на судската власт со цел за извршување на нејзините функции; и дека под терминот “организира”, врзано за државниот имот, потребен за функционирање на судската власт, а употребен во чл. 106 од Уставот, треба да се подразбира единствено неговото пренесување исклучиво и само на органите на судската власт; дека поимот “независна”, е употребен врзано за судската власт во ст. 2 на чл. 117 од Уставот, исто така ја вклучува независноста во управувањето со пренесениот имот.

Интерес од аспект на разгледуваната насока исто така предизвикува Одлуката № 8/2006 г., по к.д. № 7/2006 г. за Уставниот спор по постапка иницирана од обраќање од страна на Пленумот на Врховниот касационен суд за прогласување спротивен на Уставот на § 7 од Законот за измени и дополнување на Уставот на Република Бугарија, во неговиот дел со помош на кој е формулирана т. 3 во чл.

130а, согласно на која министерот на правда “може да покренува предлози за именување, повишување, понижување, преведување и ослободување од должност на судиите, обвинителите и истражителите”. Формално, барањето беше одбиено поради неможност да се формира, според ст. 1 од чл. 151 на Уставот, бараното мнозинство од повеќе од половината од сите судии – т.е. минимум од седум судии. По конкретното дело шестмина судии гласаа за негово отфрлање, четворица – за негово целосно прифаќање, и еден – за негово делумно прифаќање.

Прашањето за тоа, дали од позиција на Уставот поради темелните принципи за поделба на власта и на правната држава, е дозволиво министерот за правда да покренува кадровски предлози пред Вишиот судски совет, го сметаме за дискутабилно и отворено до денешен ден. Набљудуваме сериозна опасност во тој случај, ако настане преседан или ќе се создаде слична пракса (за што, очигледно, не постојат правни пречки); министерот како претставник на политички ангажирана власт, да може да иницира кадровски решенија пред овластениот раководен орган на судската власт, кои се удобни за соодветната политичка сила што тој ја претставува, но, од друга страна, се некомпатибилни со фундаменталните принципи на функционирање на судскиот систем. Радува фактот во овој случај, што наспроти постоечката правна можност (првично дадена само во Законот за судската власт, а потоа и во прифатените исправки на самиот Устав), на пракса, во повеќето случаи министрите за правда се воздржуваа да предлагаат кадровски предлози пред Вишиот судски совет.

Како што веќе одбележавме, деликатните, а напати и посебно чувствителни односи меѓу органите од две различни гранки на власта – извршната, во лицето на министерот за правда, и судската - во лицето на Вишиот судски совет, се регулирани на уставно рамниште. Од моментот на донесување на Уставот во 1991 г. седниците на Вишиот судски совет по традиција се одржуваат под претседателство на министерот за правда, кој, сепак, не се јавува како негов претседател и не учествува во гласањето (ст. 5 од чл. 130 на Уставот). Очигледно е дека уставниот законодавец изградил специфичен модел на соработка и заемодејство меѓу различните гранки на власта, избиравајќи се за баланс и за разумно поставен механизам, кој овозможува нормално функционирање на судската власт, и истовремено не допушта вмешаност од страна на извршната власт – Одлуката № 13/2002 г., по к.д. № 17/2002 г.

Суштинско обележје на уставните гаранции за независноста на судската власт исто така претставува нејзината структура, дефинирана со Уставот и детално развиена во основачкиот закон за судската власт – во Законот за судската власт. Токму ова е местото, кога треба да ги одбележиме структурните особености на судската власт, втемелени во самиот Устав, при тоа акцентот паѓа врз статусот на Вишиот судски совет, кој во својот состав има 25 членови; Советот претставува колегијален, постојано активен орган, настанат од самата судска власт, чии функции главно се насочени кон самоуправување на системот и самоизбор на претставниците на судската власт. Тројца од членовите на Советот влегуваат во неговиот состав според правото: претседателите на Врховниот касационен суд и на Врховниот административен суд, како и Генералниот обвинител, останатите членови се изборни членови распоредени по следниов начин: единаесетмина се избираат од судската власт на делегатските собранија на судиите, обвинителите, и истражителите, и единаесетмина – од Парламентот. Самото постоење и функционирање на таквиот орган, како Вишиот судски совет, кој ја извршува функцијата на управување со судската власт, претставува сериозна гаранција на реалната независност на судската власт во системот на државната власт во целина. Во

својата сегашна форма Вишиот судски совет, како структура и функција, не постоел пред стапување во сила на новиот Устав од 1991 г. Тој за првпат е формиран од него по аналогија на сличните органи во земјите со континентален правен систем, кои располагаат со строго зафиксирани административни и организациски овластувања. Орган со ист ваков назив беше оформен во 1910 г. при министерот на правда, со советодавни функции за решавање кадровски прашања на судската власт. Во тоа се крие причината за тоа што статусот на Вишиот судски совет, неговите функции и овластувања повеќекратно претставуваа предмет како на толкувачката дејност на Уставниот суд, така и на апстрактната контрола како предмет соодветен на нормите на Уставот и на различните одредби на Законот за судската власт, кој претрпел многукратни измени во текот на годините. Повеќе од тоа, праксата, врз основа на Одлуката № 1/1999 г., Одлуката № 11/2002 г., Одлуката № 10/2011 г., покажува, дека предметите сврзани со уставната контрола станале далеку порадикални и посуштински на содржински план од аспект на уставноста согласно измените на Законот за судската власт. Со помош на ваквите одлуки, иако со различен интензитет и степен на категоричност, Уставниот суд заземаше, во целина, последователна позиција, насочена спротивно на обидите по законодавен пат да се ограничи принципот за поделба на власта; кон поддршка на самостојноста и независноста на судската власт, на правата на Врховниот касационен суд и на Врховниот административен суд да вршат надзор врз точната и еднаква примена на законот, подвлекувајќи дека уставните принципи не се остваруваат преку прокламирање на највисоко ниво во внатрешдржавното право, туку преку соодветни гаранции за немешање во работата на судската власт, утврдени соодветно на законската постапка (Одлука № 11/2002 г. по к.д. № 18/2002 г.).

Вишиот судски совет е определен како единствен центар внатре во системот, кој го одредува персоналниот состав на претставниците на судската власт за целата земја (Одлука № 18/1993 г.), како административен орган на судската власт (Одлука № 3/1992 г.), а подоцна со Одлуката № 8/1994 г. Судот дополнително ја разви својата позиција за суштината и карактерот на Вишиот судски совет - тој не претставува правосуден, туку виш административен орган, кој раководи со структурите на судската власт и располага со точно определени административни и организациони овластувања.

Така, согласно Одлуката № 8/1994 г. по к.д. № 9/94 г. барањето за специјален правнички стаж според Законот за судската власт претставува конкретизација, врз уставна основа, на барањето за високи професионални квалитети. Тоа го изразува критериумот за проценка на професионализмот и е дозволен со цел повишување на професионалното ниво на членовите на Вишиот судски совет. Пред Уставниот суд исто така се покрена прашањето за тоа дали активните адвокати можат да бидат членови на Вишиот судски совет. Одговорот на Судот беше даден во Одлуката № 30/91 г., со која Судот оцени, дека поимот „правници“, употребен во ст. 2 во чл. 130 од Уставот ги опфаќа сите правници, вклучително активните адвокати. Судот заклучи, дека не постои пречка активните адвокати, правните советници и другите правници да бидат избирани за членови на ВСС, доколку тие ги исполнуваат барањата од ст. 1 на чл. 16 од Законот за судската власт.

Правната можност за предвремен прекин на рокот на овластувањата на Вишиот судски совет е предвидена со уставно усогласената Одлука № 1/1999 г., по к.д. № 34/98 г., поглавје 14, согласно со која “конечното влегување во реално функционирање на со Уставот одредена организација на судската власт” се квалифицира како основа за избор на нова квота на судската власт во Вишиот судски совет, па, следствено, и на целиот нов Виш судски совет, затоа што рокот на

овластувањата на судската и на парламентарната квота во него не може да започнува и да завршува во различни моменти. Се зема, дека наведеново решение е усогласено со претходната уставна пракса - Одлука № 3/1992 г., по к.д. № 30/1991 г. и Одлука № 8/1994 г., по к.д. № 9/1994 г.

Во директна врска со разгледуваните правни проблеми исто така се наоѓа и можноста за вршење уставна контрола над актите од индивидуален карактер, кои директно се рефлектираат врз независноста на судската власт. Во овој круг спаѓаат указите на Претседателот за именување претседатели на двата врховни суда и на Генералниот обвинител по предлог на Вишиот судски совет, кои, како конечен акт со сложен фактички состав, во принцип можат да бидат оспорени од Уставниот суд како предмет на проверка во однос на формалните уставни претпоставки за нивното донесување. Разграничувањето меѓу указот на претседателот, како можен предмет на уставна контрола и на кој му претходи предлогот за именување од страна на Вишиот судски совет, кој пак одделно не подлежи на таква проверка, е остварено со Одлуката № 2/2002 г., по к.д. № 2/2002 г.

Сè во истава набљудувана насока, сврзана со уставните гаранции за независноста на судската власт, треба посебно да издвоиме уште една карактеристична одлука на Уставниот суд - под № 7/2006 г., по к.д., № 6/2006 г. Постапката по споменатава одлука беше иницирана од Пленумот на Врховниот касационен суд, со обраќање да се објави за спротивен на Уставот параграфот 6, т. 1 од Законот за изменувања и дополнувања на Уставот на Република Бугарија, со што се оформи нова точка 4 во член 129, согласно со кој раководителите на врховните судови и Генералниот обвинител, во случај на извршување тешки нарушувања или системско неизвршување на службените обврски, како и за дејствија, кои го нарушуваат угледот на судската власт, можат, освен Вишиот судски совет, да бидат отстранети од страна на претседателот по предлог на 2/3 од пратениците. Во најопшти црти, оваа норма беше прогласена за спротивна на Уставот поради нејзината неспоивост со фундаменталниот принцип за поделба на власта, на независноста на судиите и на правната држава. Во оваа одлука Уставниот суд направи заклучна забелешка, дека во слични случаи “е неопходна заштита на Уставот од самиот Устав”.

Интерес исто така предизвикува специфичното овластување на Вишиот судски совет – сврзано со можноста тој да носи подзаконски нормативни акти. Прашањето за подзаконска нормотворечка надлежност беше предмет на две одлуки на Уставниот суд, кои завршија со спротивен резултат - Одлуката № 13/2002 г. по к.д. № 17/2002 г. и Одлуката № 10/2011 г., по к.д. № 6/2011 г. Ако првиот суд застана на становиште за тоа, дека не постојат уставни пречки за вршење од страна на Вишиот судски совет подзаконска нормотворечка надлежност, вклучително Вишиот судски совет да утврдува правила за професионална етика, или да носи наредби, со кои го определува поредокот за атестирање на претставниците на судската власт, вториот принципиелно ја негираше ваквата надлежност, наспроти прифаќањето, дека ваквото прашање се однесува на административен орган на судската власт, кој располага со административни и организациски надлежности. Се застана на мислење, дека носењето подзаконски нормативни акти, вклучително по однос материјата, која целосно спаѓа во областа на судската власт, се наоѓа во надлежност на извршната власт. Поради ваквата очебијно спротивна уставна пракса, по обраќање од Пленумот на Врховниот касационен суд за задолжително толкување на дел 6, чл. 130 од Уставот, со Одлука за толкување № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г. Уставниот суд застана на мислење, дека во врска извршувањето од него на уставните функции, согласно дел 4, чл. 130 од Уставот, на Вишиот судски совет



може, со посредство на закон, да му се довери подзаконска нормотворечка надлежност. Во синтетизиран вид, мотивите се сведуваат на констатацијата за тоа, дека иако Вишиот судски совет не претставува ниту правосуден, ниту правоизвршен орган, туку претставува административен орган на судската власт, одобрувањето, со посредство на закон, да донесува подзаконски нормативни акти е компатибилно со неговите уставни функции. Во дадениов случај, давањето на Вишиот судски совет овластување за да донесува подзаконски нормативни акти, сврзани со примената на Законот за судската власт, одговара на ст. 2 од чл. 117 на Уставот, и, во определена смисла, претставува гаранција за неговото спроведување.

Сметаме за потребно да одбележиме уште два аспекта на независноста на судската власт, кои си најдоа место во праксата на Уставниот суд:

Вршењето дисциплинска одговорност на претставниците на судската власт целосно е затворена во полето на судската власт (Одлука № 1/1999 г., по к.д. № 34/1998 г.), ваквиот формат во максимална степен ја спречува можноста за вмешување и влијание од страна на претставниците на политичките сили, застапени во законодавната и во извршната власт. Во таков случај, кога после одлуката на Вишиот судски совет, правата и законските интереси на претставникот на судската власт ќе бидат нарушени, казнетиот судија, обвинител или истражител може да го обжалат решението за своето казнување во Врховниот административен суд, чие решение пак подлежи на обжалување пред состав од петмина членови на истиот суд, и тоа решение е конечно.

Кога е збор за дисциплинската одговорност на претставниците на судската власт, исто така задолжително треба да го одбележиме местото на Инспекторатот при Вишиот судски совет, бидејќи најчесто случаите за повикување на дисциплинска одговорност својот почеток го имаат во проверките, кои завршиле со соодветни негативни констатации од страна на Инспекторатот. Интересна е еволуцијата на појавата и развитокот на овој орган, кој согласно своите неспорни функции, главно е сврзан со проверките на дејноста на органите на судската власт, директно ја опслужува оваа власт. Наспроти овој факт, од моментот на своето формирање Инспекторатот првобитно беше позициониран во структурата на извршната власт – под раката на министерот за правда; ваквата позиција се одржуваше до 2007 г., кога со Четвртата исправка на Уставот, овој орган ја доби својата уставна димензија во чл. 132а, согласно со кој тој се формира при Вишиот судски совет. Поради специфичните функции на Инспекторатот и тесната граница, чие надминување може да доведе до нарушување на фундаменталниот принцип за поделба на власта, неговиот уставен статус, статусот на инспекторите и на Главниот инспектор, напоредно со условите за вршење на укажаните должности, беа предмет на редица одлуки на Уставниот суд – на пример, Одлуката № 1/1999 г. по к.д. № 34/1998 г., Одлуката № 13/2002 г., по к.д. № 17/2002 г., Одлуката № 10/2011 г., по к.д. № 6/2011 г.

Уставниот суд, исто така, делува и во областа на обуката на претставниците на судската власт преку Националниот институт за правосудство (Одлука № 13/2002 г., по к.д. № 17/2002 г.). Во наведениов акт основниот уставно-правен проблем се однесува на позиционирање на институтот во системот на гранките на власта - треба ли истиот да се потчинува на орган од извршната власт – на министерот за правда, или на Вишиот судски совет, т.е. се наоѓа ли во областа на судската власт. Судот заклучи, дека природното место на институтот е имено во судската власт, согласно општествените функции – обуката на младите судии и обвинители (во дадениов момент – кандидати за млади судии и обвинители, кои

минале преку соодветен конкурс) и повишувањето на квалификациите на сите активни претставници на судската власт.

Како заклучок, ќе истакнеме дека во даденово излагање, поради неговата намена и вообичаен обем, ние не си поставивме цел да изведеме целосна, сеопфатна и детална анализа на целокупната практика на Уставниот суд сврзана со тема за независноста на судската власт во системот на поделба на властите. Задачата што си ја поставивме пред себе се сведува на одредување на главните уставно-правни прашања, што се оформија во текот и низ праксата на Уставниот суд, макар и накратко да укажеме на одговорите, дадени во донесените одлуки. Како што станува сè појасно, уставниот модел, побуден од младата бугарска демократија, и создаден со Основниот закон, прифатен во 1991 година, ги постави темелите на современиот важечки уставен поредок (конституционализам) во земјата. Основните уставни принципи и вредности се развиени како на уставно рамниште, така и на ниво на посебните закони, кои со текот на времето, беа подложени на множество измени. Објективниот разглед исто така бара да го нагласиме влогот на Уставниот суд, не само во развојот на уставното право/ конституционализмот, на уставната јуриспруденција, туку и во усовршувањето на уставното и на тековното законодавство. Наспроти колебањата, воздржувањата, напати да се зазема тврда и категорична позиција по одделни прашања во потрагата по разумен баланс, а, напати, и по компромис, значителен број донесени одлуки за толкување, какви особено забележливо набљудуваме во првите години по донесувањето на новиот бугарски Устав, како и каузалните толкувања, дадени по одделни уставни спорови, неспорно претставуваат авторитетен и објективен коректив на нормотворечката дејност на законодавниот орган – Парламентот на земјата. Јуриспруденцијата на Уставниот суд и нејзиното должно познавање, имаат исто така свое значење и од еден друг аспект: имаа дисциплинирачки ефект спрема можните субјекти на иницијативи, кои би требало да се водржат од обраќања во судот по прашања за кои веќе е донесена одлука и не постои уставен спор. Обратно, истите тие субјекти треба да имаат сопствен стимул за тоа, пројавувајќи доволна активност, секогаш да се обраќаат во судот, вклучително со барања за толкување по прашања, кога тие ќе сметаат дека постои спротивна пракса, или дека на конкретните уставни норми нужно им е потребно задолжително толкување.

Накрај, останува отворено прашањето за тоа, дали Уставниот суд смогнал и во колкава степен со својата пракса, која е неспорно значителна по обем и со најширок предметен опфат, во ова наше време да ги утврди стандардите за уставниот модел на судската власт, застапувајќи се во доволна степен за нејзината независност, земајќи ја во внимание новата, и особено значајна улога, диктирана од деморатското општество. Напредно со тоа, задолжително треба да ги оцениме по заслуга неговите напори во насока кон потрага по точна мера и по вистински критериуми за оценка на независноста на судската власт во Република Бугарија.

**„НАДЛЕЖНОСТА И ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД НА ГРУЗИЈА  
ВО ПРОЦЕСОТ НА ЗАШТИТА НА ПРИНЦИПОТ НА  
ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА“**

*Г-ѓа Кетеван Еремадзе*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА ГРУЗИЈА

Во моето излагање би сакала накратко да дискутирам за улогата на Уставниот суд на Грузија во процесот на поделба на власта, со кои средства и алатки располага, и кои се реалните предизвици со кои се соочува.

Согласно на надлежностите, Уставниот суд на Грузија генерално има две цели – да го гарантира (помага) работењето на Владата во рамки на Уставот и да ги штити човековите права од непропорционалното вмешување на Владата (повреда на правата). „За да се постигнат тие цели, субјектите се соодветно дефинирани. Тие субјекти, а тоа се самите законодавци (усвојуваат закони и други нормативни акти) – и тоа: претседателот на Грузија, парламентот, највисоките претставнички тела на автономните републики Абхазија и Аџарија – имаат за цел да поднесат уставни апликации (поднесок) во поддршка на ефикасноста на принципот на поделбата на власта и да се обидат да го обезбедат работењето на владата во уставни рамки. Апликацијата до Уставниот суд на Грузија претставува законска алатка за проверка и рамнотежа на Владата. Како резултат на тој процес, одземањето на правната сила на постоечките норми и мотивацијата за усвојување на нови норми... имаат за цел неусловно да го штитат уставот и конкретно тоа покажува дека ниеден носител на власта нема надлежност да спроведува правила кои се спротивни на уставниот правен поредок.

Целта на апликацијата од граѓаните до Уставниот суд на Грузија е да се заштитат правата при нивна повреда, правата повторно да се воспостават или да се избегне некаква можна повреда на правата.”<sup>78</sup>

Оттаму, Уставниот суд на Грузија од една страна ја гарантира проверката и рамнотежата на носителите на власта, а од друга страна – ги штити уставно загарантираните основни човекови права и слободи од неоправдано вмешување на владата. Како резултат на тоа, Уставниот суд го штити Уставот и уставно гарантираниот систем на вредности од произволната влада. Покрај тоа, како резултат на толкувањето на нормите, Уставниот суд создава Устав кој претставува жива материја. Во овој процес, од особена важност е судот темелно да ги анализира уставните вредности и врз основа на тоа да го гарантира функционирањето на основниот закон.

Онолку колку што Уставниот суд е во можност секој пат соодветно да реагира на предизвиците и онолку колку што секоја од одлуките на судот служи за реализација на неговите функции и цели, тоа ѝ овозможува на оваа институција да ја развива демократијата. Во овој процес, судот е обврзан да покаже принципиелност и храброст, исто така и разумност и посебна прецизност, така што последиците од неговото постапување нема да ја загрозат заштитата на тие вредности, кои пак имаат за цел да се мотивира функционирањето на оваа институција.

<sup>78</sup> Уставен суд на Грузија, одлука N1/466 од 28 јуни за предметот *Грузискиот јавен правобранител против Парламентот на Грузија*, II, 18

Една од основните аспирации на Уставниот суд, како што беше истакнато претходно, е да го гарантира ефикасното спроведување на принципот на поделба на власта и безусловното обврзување на Владата со Устав. Оттаму, правниот систем треба да понуди максимално ефективни и доволни алатки за да се помогне спроведувањето на овие цели. Во тој поглед, законодавството на Грузија нуди неколку правни алатки за уставниот суд. Конкретно, Уставниот суд на Грузија разгледува прашања како што се: уставноста на практично сите нормативни акти; спорови за надлежноста на државните органи; спорови за референдуми и избори кои биле одржани или ќе се одржат на основ на оспорените закони; признавање на предвремениот прекин на мандатот на пратеник во парламентот на Грузија; а освен тоа, и импичмент на највисоките функционери и друго.

Меѓутоа, во рамки на своите надлежности, Уставниот суд на Грузија има добиено само 5 апликации во текот на своето 18-годишно постоење. Две од тие апликации или претставки се поднесени од страна на парламентарното малцинство (не помалку од една петина од пратениците во парламентот). Неколку норми од законите за избори и образование беа оспорени. Подносител во двата случаи беше парламентарното малцинство, а тужената страна – парламентите (парламентарното мнозинство). Неколку претставки се однесуваа на спорови околу изборите. Меѓутоа, уставниот суд сè уште нема разгледувано спор во кој неколку носители на политичката власт се конфронтираат помеѓу себе (претседателот против парламентот, претседателот против владата, владата против парламентот). Најголемиот број претставки до уставниот суд (99%) се однесуваат на заштитата на основните права и подносителите се граѓаните, јавниот правобранител или невладини организации. Но, ваквата надлежност, исто така, подразбира и предизвици за уставниот суд во поглед на поделбата на власта и постапувањето на уставниот суд во рамките на овој принцип.

Во тој поглед, јасни примери за предизвиците со кои се соочува Уставниот суд се прикажани во балансираните одговори на судот по следните прашања: 1) наоѓање на одговор во Уставот – дали Уставниот суд има надлежност да одлучува за уставноста на амандман и/или дополние на Уставот; 2) можност за оценка на уставноста и опсегот на законскиот пропуст. 3) темелен преглед на уставниот одговор за перспективите на судската заштита на социјалните права.

Накратко ќе дискутирам по сите три точки.

#### 1. Оценка на уставноста на амандмани на Уставот

Како треба да постапуваме кога е загрозен системот на уставни вредности? Што се случува кога во процесот на оценка на уставноста некои политички сили го имаат неопходното мнозинство при носењето одлуки, но имаат мандат кој им е даден од народот и тие го користат за да го прилагодат Уставот на нивните цели, тесните партиски интереси и притоа во овој процес вршат повреда на интересите и правата на оние луѓе од кои имаат добиено висок легитимитет и треба да постапуваат во нивно име? Дали Уставниот суд е овластен да ги смета уставниот амандман или законот за дополненија како неуставни? Може или треба судот да ги штити уставно втемелените вредности од самиот Устав?

Имено, Уставниот суд на Грузија нема директна надлежност за оценка на уставноста на уставните закони. Судот е надлежен да ја испитува уставноста на нормативните акти. Според член 89 став „г“ од Уставот на Грузија, на барање на поединец, Уставниот суд на Грузија ја разгледува уставноста на нормативните акти во врска со основните човекови права и слободи кои се пропишани во поглавјето два од Уставот. Меѓутоа, дали оваа норма, исто така, дозволува оттука да произлезе и надлежноста за оценка на уставноста на уставните амандмани и закон за

дополненија? Во еден конкретен предмет, Уставниот суд на Грузија требаше да ги толкува своите надлежности.

За да има можност да ја прочита таквата надлежност во законите, судот требало најпрво да одговори на следното прашање – дали постои хиерархија на нормите во Уставот на Грузија? (и дали дефинициите на основните уставни принципи и основни права се на врвот на таа хиерархија)? Ова прашање мора да се појасни, бидејќи во случај на оценка на уставноста на уставниот закон, судот е исправен пред предизвикот да направи оценка на уставноста на уставните норми.

Покрај посебната улога за нормите, дефинирање на основните уставни норми и основни права, Уставот на Грузија не нуди доволно јасен одговор за супериорното правно дејствие на овие норми во однос на други. Имено, Уставот на Грузија, за разлика од уставите на други држави, не ги истакнува таканаречените „трајни/ непроменливи“ клаузули, за кои има забрана да се менуваат/суспендираат со самиот устав и оттаму не се дава можност да се забележи или идентификува постоење на некаква хиерархија кај уставните норми.

На пример, член 139 од италијанскиот Устав, за републиканската форма на управување, не подлежи на оценка на уставноста. Според член 4 од Турскиот устав, одредени членови на Уставот – како што е член 1 од Уставот, со кој се дефинира републиканската форма на државата, членот 2 кој ги дефинира карактеристиките на републиката и членот 3 (кој се однесува на знамето, химната, јазикот, главниот град) – не може да се менуваат. Тоа е деклариран принцип, со кој директно се забрануваат уставни амандмани по овие прашања. Исто така, еден од најдобрите примери е основниот закон на Федерална Република Германија. Поконкретно, според член 79 став 3, недопуштено е да се менува основниот закон во однос на регионалната поделба на федералната територија, учество на регионите во законодавниот процес или принципите кои се пропишани со членовите 1 и 20. Освен тоа, според член 1 од германскиот основен закон, човечкото достоинство е неприкосновено. Почитувањето и заштитата на достоинството е обврска на секоја влада. Основните човекови права се задолжителни за органите на законодавната и извршната власт како директно применливо право. Според член 20, Федерална Република Германија е демократска и социјална држава; сите надлежности на владата се дадени од страна на граѓаните и тоа се реализира преку гласање на граѓаните и преку извршните и законодавните органи. Покрај тоа, законодавството е ограничено со уставниот поредок, а извршните и законодавните органи – со закон. Споменатата норма предвидува право на секој Германец да покаже отпор на секој оној кој ќе направи обид да го прекрши овој систем.

Како резултат на тоа, во споменатите случаи, самиот устав ги забранува уставните амандмани кои може да бидат контрадикторни на основните уставни принципи (кои се однесуваат на основниот уставен поредок, основните принципи, човечкото достоинство и основните права). Тоа значи дека уставот забранува да се укинуваат уставните одредби со самиот устав и од една страна, тоа ја создава обврската да не се прават уставни амандмани, а од друга страна, кога постои предизвик да се донесе таков амандман, да се гарантира усогласеноста со уставниот поредок.

Очигледно, таквата одредба во Уставот претставува не само формална, туку и директна и неизбежна основа за надлежноста на Уставниот суд да ја прогласи неуставноста на било кој уставен амандман кој е спротивен на трајните и непроменливи уставни норми, а соодветните уставни судови ги имаат засновано своите одлуки и ја имаат применето таквата надлежност.

Во Уставот на Грузија не постои слична одредба.<sup>79</sup> Тоа значи дека Уставот на Грузија сам по себе не содржи одредба во текстот за постоењето на хиерархија на норми, која ќе даде основ за проценка на таквата надлежност на судот и можност или обврска да ја ревидира уставноста на уставните норми. Уставниот суд укажал за таквиот уставен поредок во Уставот на Грузија: „имено, Уставот на Грузија не укажува на норми кои се засноваат на таканаречениот „траен/непроменлив“ принцип, ниту пак предвидува некаква формална хиерархија помеѓу уставните норми. Различни норми во Уставот може да штитат разни вредности, но тоа не претполага некаква хиерархиска подреденост помеѓу нив. Оттаму, би било погрешно доколку судот самиот си создаде “трајни” и “непроменливи” уставни норми.”<sup>80</sup>

Притоа, судот има наведено: „примената на основните уставни принципи при одлучувањето на уставниот суд е важна, но во исто време, врз основа на и со примената на уставните принципи, уставниот суд нема право да го прекине правното дејство на уставните норми. Не постои нормативен основ во Уставот на Грузија кој укажува на таквата надлежност. Уставниот суд прави оценка на уставноста на нормативните акти, за кои се смета дека имаат еднаква правна важност. Уставниот закон, кој претставува составен и структурен дел од Уставот, сам по себе го создава уставниот правен поредок, и оттаму има исто правно дејствие како и другите норми во основниот закон... уставниот суд прави оценка на уставноста на хиерархиски подредениот нормативен акт. Различното толкување на својата надлежност од страна на Уставниот суд (која е дефинирана со Устав) и овозможувањето на судот да го укинува правното дејствие на уставните закони на база на основните уставни принципи може да создаде потенцијална можност за оценка на уставноста на било која уставна норма.”<sup>81</sup>

Несомнено, основните принципи на Уставот се многу важни, и исто така согласно на член 7 од Уставот на Грузија, Законот за основни човекови права е директно применлив закон и обврзувачки за државната власт. Во јуриспруденцијата на уставниот суд на Грузија, тие се применети при толкувањето на уставните права нашироко и доволно за да се потврди неуставноста на актот на некој политички орган како и да се оцени Уставот, неговиот дух и вредности во целина и притоа да се донесе соодветна одлука. Меѓутоа, без уставната забрана за промена на тие норми, тие не создаваат надлежност за препознавање на други уставни норми како неуставни.

Според наше мислење, од клучна важност е основот за таа надлежност да биде дефиниран со самиот Устав. Покрај тоа, потребно е да има доволно јасни информации за обемот на тие надлежности. Во спротивно, разгледувањето на ова прашање од страна на Уставниот суд може да предизвика негативен случај на судски активизам доколку судот ја предвиди својата надлежност наспроти компромисот со принципот за поделба на власта и притоа да е мотивиран од

<sup>79</sup> Имено, Уставот на Грузија од 21 февруари 1921 содржел слични одредби. Поконкретно, според Член 148 “амандманот за демократска републичка форма на владеење не може да биде предмет на преглед на уставноста.”

<sup>80</sup> Одлука на Уставниот суд на Грузија од 5 февруари 2013 N1/1/549 за предметот *Грузиските граѓани – Irma Inashvili, Davit Tarkhan-Mouravi and Ioseb Manjavidze против Парламентот на Грузија*, II,11.

<sup>81</sup> Одлука на Уставниот суд на Грузија од 5 февруари 2013 N1/1/549 за предметот *Грузиските граѓани – Irma Inashvili, Davit Tarkhan-Mouravi and Ioseb Manjavidze против Парламентот на Грузија*, II,9..

заштитата на уставните вредности, но последователно да го прекрши самиот устав.

Меѓутоа, не значи дека нашиот одговор е негативен во врска со генералната можност и неопходноста за оценка на уставноста на уставните норми. Сметаме дека постоењето на таква надлежност е поврзано со делотворноста, за постигнување на адекватни исходи и за справување со бројни проблематични прашања, кое пак (регулирање и одлучување) претставува привилегија на законодавецот. Оттаму, земањето на овој товар од Уставниот суд би било еднакво како да се земе местото на законодавецот.

„Судот е обврзан со текстот на Уставот, според неговата надлежност, и судот не може да биде арбитер и да дефинира каков треба да биде Уставот. Кога се ревидира уставноста на материјалната страна на една норма, така што судот постапува согласно на принципот на поделба на власта, важно е дека самиот устав дава доволно основи за да се определи таквата надлежност и нејзиниот опсег. Според Уставот на Грузија, одлучувањето по такво прашање претставува дел од политички процес.“<sup>82</sup>

Доколку предвид се земе горенаведеното, за можноста да се направи оценка на уставноста на материјалниот опсег на уставниот закон, неопходно е да постојат доволни и адекватни законски гаранции, меѓу другото, за да се даде одговор на следните проблематични прашања:

- 1) Дали постои хиерархија на нормите во Уставот на Грузија?
- 2) Доколку некои норми во Уставот имаат супериорно правно дејство над други норми, дали тие уставни норми ќе се разгледуваат во однос на нив? Што значи на пример, доколку некое човеково право или некој основен принцип бидат прекршени со уставната норма која се појавила по уставниот амандман или со норма која првично постоела во Уставот?
- 3) Во кои услови може да се обжалат уставните амандмани? Тоа е важно прашање, бидејќи ретроактивните нормативни акти се носат согласно на конкретни уставни норми (кои може да бидат оспорени од уставна перспектива) и бројни законски односи се склучуваат врз нивна основа; оттаму, препознавањето на конкретна уставна норма како неуставна би подразбирало и испитување на легитимитетот на веќе усвоените нормативни акти и присутни правни односи.
- 4) Правното дејство од поддржувањето на предметот во опсегот на таа надлежност ќе биде определено со закон. Прекилот на правното дејство на уставниот закон значи прекин на правното дејство на уставната норма, кое може да наложи и одреден вакуум, пропуст во Уставот кога прашањето (барем за одреден временски период, додека се донесе нов уставен закон, без да се споменува дека во некои случаи тоа може да биде тешко или невозможно) ќе биде оставено без дефиниција во Уставот, кое исто така може да подразбере и ризик од прекршување на правата.
- 5) Следното прашање може да стане релевантно: како ќе се дефинира опсегот на таа надлежност, кога уставната норма која го регулира тоа право е променета и во меѓувреме нема сомнение дека изменетата норма може да ја попречи суштината на правото? Во однос на што треба да се ревидира изменетата уставна норма? Старата норма веќе го има изгубено своето

<sup>82</sup> Одлука на Уставниот суд на Грузија од 5 февруари 2013 N1/1/549 за предметот *Грузиските граѓани – Irma Inashvili, Davit Tarkhan-Mouravi and Ioseb Manjavidze против Парламентот на Грузија*, II, 11.

правно дејство. Регулацијата на тие случаи може да биде возможно само со превентивна контрола, или доколку постојат „трајни“ клаузули, тоа може да ја даде основата за прифаќање на амандманот како неуставен. Меѓутоа, правното дејство ќе остане проблематично – бидејќи прекинот на правното дејствие на изменетата норма ќе подразбира и возобновување на веќе суспендираната норма.

Исто така, неопходно е да се спомене дека сè додека Уставниот суд ја игнорира надлежноста, која е дефинирана со Устав и закон, врз основа на основните уставни принципи и за да се заштити основното човеково право и ако судот е овластен да ја создаде својата надлежност за оценка на уставноста на уставниот закон, тогаш по истата логика, Уставниот суд не е обврзан со јуриспруденцијата да се зајакне со други надлежности заради мотивацијата дека тоа е неопходно за заштитата на основните права. На пример, судот може да докаже дека има надлежност за толкување на Уставот (без конкретен случај), исто така, дека е овластен да поднесе жалба, кога судија во Уставниот суд наоѓа норма која според негово/нејзино мислење има проблем со уставноста бидејќи е овластен/а да понуди ново издание на нормата согласно на Уставот, наместо старата која била прогласена за неуставна, итн.

Доколку постои само мотивираност за заштита на основните права, без да има пропорционален и соодветен основ за тоа, уставниот суд би бил овластен да ја креира својата надлежност, потоа опсегот на дискрециските права на судот и границите на постапувањето се прошируваат значително, а функцијата на законодавецот, која е неопходна во овој поглед, исто така станува нејасна. Покрај тоа, судот ќе го замени законодавецот и ќе биде тешко, речиси невозможно, да се докаже дека уставниот суд не го прекршил принципот на поделба на власта и дека во спротивно – го одбранил.

Оттаму, прашањето е каде двата основни интереси се јасно и строго спротивставени еден на друг – заштита на уставниот систем на вредности, и основни права и, од друга страна, основите за таквиот вредносен систем – принципот на поделба на власта, кој е прекршен. Во исто време, недозволиво е да се разгледува едниот како повисок од другиот, или кој го прекршува другиот. Оттаму, за да се примени овластувањето на судот согласно на задачите и за да се минимизираат ризиците од неговото вмешување во политичките процеси, би било подобро доколку парламентот даде одговор за тие граници на надлежноста. Во тој поглед, за соодветна заштита на уставниот вредносен систем, прифатливо е да постојат адекватни, доволни гаранции во Уставот, исто така и за улогата на Уставниот суд кое пак претставува главна институционална гаранција. Една таква гаранција може да биде постоењето на таканаречените „трајни“ клаузули во Уставот, што ќе ја олесни лојалноста на секоја политичка сила кон основниот вредносен систем, покрај тоа и би се спречиле отстапувања од било која можност на неправично вмешување во основните човекови права со уставните амандмани. Освен тоа, според нашето мислење, делотворноста на оваа функција може да се зајакне со изгледите за превентивна и формална (процедурална) контрола на уставните амандмани.

## 2. Перспективи за оценка на уставноста на законските пропусти

Кои инструменти ги има Уставниот суд на располагање кога повредата на уставните права може да резултира од законски пропусти? Што може и треба да



направи судот кога е очигледно дека отсуството на нормата создава ризици по основните човекови права?

Законот за Уставниот суд на Грузија експлицитно укажува дека судот прави оценка на уставноста на нормативен акт или на делови од истиот, што значи дека барем ќе има постоечка оспорена норма која предизвикува потенцијална повреда на правото. Уставниот суд на Грузија има укажано на таквиот законски услов во неколку од своите одлуки, кога конкретни предмети не биле допуштени на главниот претсес со објаснување дека потенцијалниот проблем не бил причинет од постоечката норма, туку заради отсуство на норма.

Меѓутоа, за Уставниот суд, исто така стана јасно дека законските пропусти во неколку случаи (отсуство на норми) неизбежно ќе предизвикаат повреда на правата. Освен тоа, исто така беше очигледно дека покрај политичката волја, не постои инструмент кој ќе ја присили Владата да озакони одредени прашања. Затоа, Судот повторно се соочи со потребата да ги ревидира дијапазоните на својата надлежност – од една страна, особено за заштита на основните човекови права беше основана институција која ќе ги преземе сите можни чекори за исполнување на оваа конкретна задача на ефективен и адекватен начин, но, од друга страна, судот ќе остане во опсегот на својата надлежност, дефиниран со Уставот. Исто така, тоа е многу важно заради тоа што Уставниот суд треба да го контролира законодавецот (исто така било кој државен орган/функционер кој издава/усвојува нормативни акти), но не може да го замени.

Од таа причина, Судот започнал да бара решение во рамки на својата моментална надлежност, и според мое мислење, нашол решение кое било неефикасно во својата основа: и покрај тоа што Судот не го примил предметот на главната расправа, укажал на законодавецот (или друг државен орган/функционер кој го издал нормативниот акт) да преземе можни мерки за елиминирање на проблемот. Очигледно, таквиот начин бил главно неефективен и решавањето на проблемот повторно било оставено на политичката волја на Владата, бидејќи таквиот пристап на Судот немал издржана законска основа. Законодавството не укажало експлицитно дека Уставниот суд може да му издаде наредба на законодавецот да ги преземе соодветните мерки (да го пополни јазот, да усвои адекватни мерки). Законодавецот тоа го обжалил и не сметал дека одлуката на судот во овој дел била задолжителна да се изврши.

Во текот на одреден временски период, Уставниот суд презел одредени позитивни чекори во врска со потенцијалната оценка на уставноста на законските пропусти. Имено, за некои предмети Судот нашол решение за предизвиците на премолчените работи и пропусти во законите.

Во тој поглед, може да се споменат два примери:

- 1) Во одлуката од 22 декември 2011 N1/1/477 за предметот „Грузискиот јавен правобранител против воениот резервен состав”, Законот на Грузија за „воена резервна служба” беше оспорен во однос на член 14 од Уставот на Грузија (еднаквост пред законот) и член 19 (слобода на религија). Оспорената норма предвидувала обврска за секој граѓанин на Грузија да биде дел од резервниот воен состав. Оваа регулатива, според жалителот, исто така, се однесувала на сите лица кои имале право свесно да го одбијат нивното служење во резервниот воен состав заради верски и неверски ставови. Како резултат на тоа, оспорената норма предизвикала повреда на нивното уставно право.

Уставниот суд ја анализираше нормата во систематски контекст и заклучил дека од една страна, оспорената норма ги обврзувала сите да бидат дел од

резервниот воен состав. Оттаму, нормата сама по себе не вклучила некаков исклучок, туку спротивно на тоа, оваа конкретна должност ја проширила на сите, вклучувајќи ги и лицата кои имале право на свесно одбивање на воената служба во резервниот состав и предизвикало вмешување во нивното право на слобода на религија. Од друга страна, преку нудење на алтернативна служба на лицата кои се обврзани да служат во резервниот состав, законодавецот ослободил одредени лица од оваа обврска, со исклучок на категоријата жалители. Имено, законот со кој одредени лица биле ослободени од оваа обврска според одредени критериуми содржел една исцрпна листа, каде не била вклучена и категоријата на жалителите. Тоа ја зајакнало волјата на законодавецот дека таквите лица треба да служат во резервниот воен состав. Оттаму, на крајот, проблемот на жалителот бил предизвикан заради пропуст во законот, имено заради фактот што немало норма со која бил исклучен жалителот (лица кои го уживаат правото на свесно одбивање) од служење во воениот резервен состав. Оваа норма и услов предизвикале оспорената регулатива со која се предвидувала општа обврска за служење во резервниот воен состав да биде проблематична. Оттаму, Судот ја ревидирал постоечката норма, но го ревидирал нејзиниот конкретен опсег со кој се пропишувала општа обврска и не биле содржани исклучоците за лицата кои го уживале правото на свесно одбивање.

Уставниот суд го потврдил предметот и нашол повреда на верската слобода и на правото на еднаквост на лицата кои имале право на свесно одбивање да служат во резервниот состав. Покрај тоа, ќе се истакне дека Судот укажал на пропустите во законот и на другите услови како главни основи на кои се оспорува уставноста на оваа норма.

Во тој поглед, одлуката од 11 јуни 2013 N1/3/534 за предметот „Грузискиот граѓанин Тристан Мамагулашвили против Парламентот на Грузија“ ќе се смета за похорно постапување на Судот.

Предмет на спорот била нормата од законот на Грузија за „присилно раселени лица од окупираните територии на Грузија – внатрешно раселени лица“, со кој за внатрешно раселени лица се сметале само оние кои биле присилно раселени од териториите кои биле дефинирани како окупирани според законот, а другите лице биле оставени без таков правен статус и соодветни гаранции, а тие биле присилно раселени на ист основ и од истите причини и морале да ги напуштат своите домови од териториите кои не биле идентификувани како окупирани според закон.<sup>83</sup> Оттаму, проблемот бил предизвикан токму заради премолченоста на законодавецот, кој сметал дека само дел од лицата кои во суштина биле еднакви се внатрешно раселени лица, а другиот дел бил оставен без таков статус и гаранции.

Како резултат на тоа, во овој случај не е проблематична околноста што статусот на внатрешно раселени лица бил доделен на лица кои биле присилно иселени од окупираните територии, дефинирано со грузискиот закон за „окупирани територии“, туку предизвикот е во тоа што тој статус се однесувал само на тие лица. Оттаму, проблемот всушност се однесувал на тоа што немало регулатива со која статусот на ВРЛ ќе се примени и за други внатрешно раселени лица. Меѓутоа,

<sup>83</sup> Според член 1, ставот за „Законот за присилно раселени лица од окупираните територии на Грузија – внатрешно раселени лица“, „секој грузиски граѓанин со статус на лице без државјанство, кој бил присилно раселен од окупираните територии на Грузија ќе се смета за внатрешно раселено лице (понатаму во текстот ВРЛ) кое било присилно да го напушти постојаното живеалиште заради причини од опасност по неговиот/нејзиниот живот, здравје или слобода на или живот на член на семејството кој постојано живее со него/неа заради окупацијата на територијата од странска држава, заради агресија и масовно кршење на човековите права, или заради основите кои се предвидени со Член 2 од овој закон.“

заради опсегот на оспорената норма со која се исклучува проширување на статусот на внатрешно раселени лица на сите лица кои биле присилно иселени, Уставниот суд ја имаше правната основа за да се ревидира таквиот предизвик, предизвикан од отсуството на регулатива преку прогласување на постоечката регулатива за неуставна. Оттука, не само што Судот го допуштил предметот, туку и го поддржал и нормата ја прогласил за неуставна.

Судската пракса на Уставниот суд на Грузија покажува дека сè уште Судот нема јасен и сеопфатен одговор за можната повреда на правата преку пропуст во законот, и тоа прашање ќе биде постепено разрешувано за секој конкретен случај одделно. Она што е важно е дека одговорот на сите такви предмети не е негативен. Судот веќе има најдено одредено решение, кога од една страна постапува во рамки на својата надлежност, и во исто време може да реагира на повредата на правата која е предизвикана заради премолченост во законот.

Генерално, оценката на уставноста на законските пропусти секој пат претставува внимателно донесена одлука, бидејќи од една страна тоа значи и ризик да се претвори Судот во моментален чинител на законодавниот процес. Од друга страна, тоа ги зголемува проблемите поврзани со извршувањето на одлуките, кое пак има негативно влијание за авторитетот и угледот на Судот. Неизвршените одлуки директно укажуваат на неефективноста на Судот, и неговата неспособност да врши влијание. Во таквите случаи, може да нема практична важност што таквата последица била предизвикана од отсуството на соодветна законска волја. Особено што уставните судови на земјите во транзиција се соочуваат со предизвиците не само што треба да носат правични одлуки, туку својот авторитет треба мудро да го користат, преку прецизно следење на принципот за поделба на власта. Покрај тоа, за да ја остварат нивната мисија и улоги, уставните судови треба да бидат особено внимателни заради опасноста да се вклучат во политички процеси. Тие треба да ги исполнат сите услови од нивната надлежност така што политичката влада ќе биде оставена без најмали шанси да изнесе некаков суптилен аргумент со кој ќе се оправда неизвршувањето на одлуката на Уставниот суд.

## 2) Ограничувања на заштитата на социјалните права

Покрај тоа што ограничувањето на заштитата на социјалните права директно влијае на капацитетот на судовите во однос на принципот на поделба на власта, Уставниот суд има поддржано неколку уставни претставки во врска со социјалните права.

Во предметот „Грузискиот јавен правобранител против Парламентот на Грузија, нормата од грузискиот Закон за социјална помош беше оспорена, со која се предвидувала методологија за проценка на социо-економската положба, а исто така и нивото дефинирано од Владата и износот на паричната социјална помош претставувале повреда на правото на правично судење, дефинирано со член 42 параграф 1, и со тоа била спречена можноста да се заштитат нивните права на социјална сигурност.

Во овој предмет, тужената страна – Парламентот на Грузија, меѓу останатите легитимни цели ја истакна следната легитимна цел на ограничувањето: заштитата на социјалните права во Судот може да го прекрши принципот на поделба на власта. Ограничувањата на користењето на социјалните права зависи директно од државниот буџет кој се планира и подготвува од страна на политичката влада и оттука е во надлежност на Владата и Парламентот. Вон судската надлежност е да се прави оценка на легитимитетот на буџетските

трошоци. Оттаму, заштитата на принципот за поделба на власта е легитимна цел која би го оправдала ограничувањето на заштитата на социјалните права во Судот.

Уставниот суд на Грузија, во тој поглед, во одлуката има истакнато дека во рамки на оспорената норма, има направено оценка на уставноста генерално на ограничувањето на правично судење, а не конкретно и на можноста за ограничување на заштитата на социјалните права. Меѓутоа, одлуката по ова прашање била донесена со мислења кои се совпаѓаат и кои се приложени на одлуката, каде се одрекува постоењето на таа цел, и оттаму ограничувањето на правото на правично судење се смета за неуставно. Особено што: „Во процесот на моментална реализација на принципот на поделба на власта, судската власт има значајна улога – од една страна; тоа им дава можност на луѓето да се одбранат себеси од произволноста на владата, а од друга страна, разните носители на власта имаат дополнителна опција да го обезбедат своето постапување во рамки на надлежностите, согласно на законот и Уставот. Меѓутоа, невозможно е да се постигне дека Судот нема да ја надмине или недоволно искористи својата надлежност. Оттаму, потребно е јасно да се дефинира каде е прагот помеѓу судската власт и одговорностите согласно на принципот за поделба на власта.

Очигледно, посебните карактеристики на социјалните права наложуваат и одење по тенка линија да се прекрши принципот за поделба на власта, за што е потребна голема внимателност и достаточност. Но, бидејќи во секој предмет Судот не може да постапува согласно на принципот на поделба на власта, тоа не може да се користи како аргумент за укинување на судската оценка во оваа област. Во секој поединечен предмет, Судот треба да пресуди како да постапува согласно на опсегот на тој принцип. Носењето на погрешна одлука во тој поглед е типичен проблем на законитоста.

Принципот на поделба на власта, од една страна, подразбира независност на различните носители на власт и јасно дефинирање на надлежноста. Согласно на овој услов, се разбира дека Судот не може да ја замени извршната или законодавната власт, да одлучува по прашањата поврзани со неговите овластувања и во случаите во кои открива незаконитост да ја замени владината одлука со своите лични претпоставки. Судот нема право да ги наметне своите размислувања на владата за економските и социјалните политики.

Судот има обврска да направи оценка на уставноста и законитоста на владините одлуки, кое пред сè се разликува од обезбедувањето регулатива за оспорената норма. Судот ги прегледува и утврдува фактите во врска со прекршувањето на законот и Уставот, и на тој основ соодветните надлежни органи се обврзани да донесат одлука согласно на закон (Устав). Оттаму, Судот самиот се ограничува себеси преку оценување на законот, а не се ограничува на политиката, кое пак произлегува од принципот на поделба на власта.

Во исто време, поделбата на власта наметнува потреба од заемни проверки и рамнотежи и кога се носи одредена одлука, нејзиното извршување и контрола се единственото право на политичката влада, со што условите за поделба на власта не се исполнети. Во таков случај, не постои правен инструмент за заштита на луѓето од владината произволност, произволното користење на моќта, неисполнувањето на обврските или дури и од правење грешки. Сето ова го прекршува принципот на законска сигурност. Преку исклучување на социјалните права од судски преглед, политичката влада ужива апсолутна моќ да носи или да се воздржува од носење одредени одлуки во оваа област. Доколку политичката влада е единствено таа која ќе оцени дали да се направат напори да се решат проблемите на човековото

постоење или не, законитоста на нејзините задолжителни одлуки, како и нивното извршување стануваат несигурни.<sup>84</sup>

На крајот, треба да се каже дека Уставниот суд треба да ги преземе сите можни храбри чекори за максимално широко и доволно толкување и ефективна заштита на човековите права. Меѓутоа, во исто време, не треба да го изгуби чувството за тоа каде е неговата „граница“ како арбитер. Едно прашање е како, од кој агол, и во кој размер треба судиите да гледаат на Уставот кој е во сила, кое е сосема различно од тоа каков Устав сака да види еден судија. Активноста на судијата и обидите да создаде или гарантира подобра правда може да се засноваат само на вештината за доволно и професионално препознавање на функцијата судија во моменталниот опсег на уставниот поредок. Успешното остварување на оваа функција ќе биде невозможно во случај доколку Уставниот суд ја самоограничува или надминува својата надлежност. „Уставниот суд треба да ги користи сите ресурси кои се дефинирани со Уставот за неговите цели и за ефикасно и адекватно функционирање. Но покрај тоа, ќе остане во рамки на опфатот на Уставот, бидејќи Уставот ја дава основата за овластувањата и обемот на надлежноста.

Судскиот активизам е пожелен, а понекогаш исто така и неопходен. Меѓутоа, особено е важно да се почувствува сосема прецизно горната граница на судскиот капацитет, така што една благородна желба да се подобри правдата, истата не треба да го стави судијата пред предизвикот да прави компромис околу принципот за поделба на власта.

Освен тоа, опасноста да се учествува во политички процеси природно предизвикува и ќе предизвикува внимателност. Но, од друга страна, тоа може да доведе и до прекумерна внимателност, бидејќи Уставниот суд пред сè треба да ги штити Уставот и демократијата, а не самиот себе.

Оттаму, постојат аргументи со доволна тежина еден наспроти друг во врска со ризиците, а кои се однесуваат на вклученоста на уставните судови во политиката и уставната обврска на Судот да се држи настрана од таквите процеси. Главниот основ за постапување на Судот е Уставот и тоа зависи од неговата добра волја, способност да ја остварува улогата на Судот како арбитер, како и од вештината и колку исправно, разумно и компетентно може Судот да го применува Уставот за да постапува ефективно, да ги разрешува споровите, да остане аполитичен и да го одржи легитимитетот.

<sup>84</sup> Мислења кои се совпаѓаат на судиите Ketevan Eremadze и Besarion Zoidze за мотивацијата, дел од одлуката на Уставниот суд на Грузија N1/2/434 од 27 август 2009.

**„ПРИНЦИПОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА И НЕГОВАТА  
ЗАШТИТА ОД УСТАВНИОТ СУД  
(КАКО И ОД СТРАНА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА“**

*Д-р Дануте Јочиене*<sup>85</sup>

**СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА ЛИТВАНИЈА**

Уставниот принцип на поделба на власта е еден од најважните правни принципи за ограничување на јавната власт и елемент на современата уставна регулатива. Уредувањето на структурата (*inter alia* ограничувањата) на јавната власт може да се смета за „уставен минимум“<sup>86</sup> без кој би било невозможно да се создаде отворено и хармонично граѓанско општество и да се има држава каде што ќе владее правото и каде што ќе бидат заштитени основните човекови права и слободи.

Во Решението на Уставниот суд од 24 септември 2009 година, Уставниот суд на Република Литванија (понатаму-Уставниот суд, Судот) се истакнува дека уставниот принцип на поделба на власта е главниот принцип на организирање и дејствување на демократската држава на владеење на правото. Дури повеќе што Уставниот суд на Литванија, исто така, ја истакнува и важноста на овој уставен принцип во демократското општество *inter alia* и за заштита на човековите права и основните слободи. Во Решението на Уставниот суд од 19 декември 1996 година, Судот изнесе став дека:

„Доктрината на човековите права и слободи ја третира државата како главен гарант на овие права и слободи, и како субјект кој може потенцијално да ги прекршува овие права и слободи. Кога, всушност, се имплементира принципот на поделба на власта, можно е да се зајакнат гаранциите на човековите права. Државната власт може да се подели во релативно независни гранки: законодавна, извршна и судска. Различни, но сепак подеднакво важни улоги имаат овие гранки во сферата на повеќето права и слободи. На секој државен орган како институција му е доделена надлежност која одговара на неговата цел“.

Според традиционалното сфаќање на принципот на поделба на власта, системот на јавната власт ја опфаќа законодавната, извршната и судската власт. Со цел да се гарантира ефикасното функционирање на гореспоменатите независни гранки на јавната власт, нивната надлежност треба да биде јасно дефинирана и да биде утврдена нивната меѓусебна поврзаност. Законодавната, извршната и судската власт мора да бидат одделени, доволно независни, но во исто време треба да бидат и избалансирани; затоа мора да биде обезбедено „уставното балансирање на јавните власти“. Покрај тоа, уставниот принцип на поделба на власта бара во исто време да се воспостави однос меѓу независните класични (три) гранки на јавната власт.

Горенаведениот аспект на „рамнотежата помеѓу јавните власти“ се истакнува повеќепати во судската практика на Уставниот суд на Литванија. Во

<sup>85</sup> Поранешен судија на Европскиот суд за човекови права за Литванија (2004-2013); Вонреден професор на Миколас Ромерис (Mykolas Romeris) Универзитетот, Правен факултет, Вилниус

<sup>86</sup> Kūris E. Принципот на поделба на власта во судската пракса на Уставниот суд на Република Литванија. Во: Уставните принципи на структурата на надлежностите. Конференциски материјал. Центар за парламентарна соработка. Вилниус, 2008 година

многу одлуки на Судот (види ги решенијата од 26 октомври 1995 година, 21 април 1998, итн) е наведено дека:

„[...] принципот на поделба на власта значи дека законодавната, извршната и судската власт мора да бидат одделени и доволно независни, но, исто така, мора да постои и рамнотежа меѓу нив. Секоја власт се врши преку нејзините институции на кои им се доделени надлежности кои одговараат на нивната цел. Конкретната содржина на надлежноста на институцијата зависи од нејзиното место во системот на институциите на државната власт [...]“

Принципот на поделба на јавната власт ги опфаќа различните правни аспекти и може да се анализира од различни перспективи.

Затоа, за целта на оваа конференција, иако сум ограничена временски и во обем, јас ќе ги претставам само главните аспекти на овој принцип како што беше интерпретирано во уставната доктрина на Уставниот суд на Литванија, притоа додавајќи нешто интересно од аспект на авторот, а во врска со уставните случаи во судската пракса.

### **I. Уставната позадина за интерпретација на принципот на поделба на власта во Литванија**

Во ставот 1 на членот 5 од Уставот на Република Литванија (понатаму - Уставот или Литванскиот устав) се означени конкретни одделни институти на јавната власт. Споменатиот став утврдува дека:

**„Државната власт во Литванија се врши од страна на Парламентот, претседателот на Републиката и на Владата, и судството“ <...>**

Во ставот 2 од споменатиот член 5, исто така, е утврдено дека:

**„Опсегот на власта се ограничува со Уставот“**

Став 3 од истиот член предвидува дека:

**„Државните институции му служат на народот“**

Споменатиот став 1 на членот 5 од Уставот на Литванија беше избран, од страна на Уставниот суд – официјалниот толкувач на Уставот - како *почетна правна положба* за формирањето на уставната доктрина на принципот на поделба на власта.<sup>87</sup>

Оваа уставна норма (член 5 од Уставот) го утврдува принципот на поделба на власта кој подоцна бил прецизиран во други членови од Уставот со утврдување на надлежност на секоја гранка на државната власт, како и нивните меѓусебни односи.

Исто така, би требало да се напомене дека принципот на поделба на власта постепено се разви во судската практика на Уставниот суд, за прв пат се споменува во Решението од 19 јануари 1995 година на Уставниот суд, во кое Судот ја оценувал согласноста на Резолуцијата на Собранието „За главните насоки на земјишните реформи“ со Уставот. Во овој уставен случај беше покренато прашањето за уставниот принцип за супрематија на законите врз подзаконските акти и нивните меѓусебни односи, имајќи ја во предвид надлежноста на

<sup>87</sup> Е. Јарашиунас. Принципот на поделба на власта: концепт и некои проблеми на толкувањето на судската практика. Во: Уставното право на Литванија: Еволуција, Институции, Заштита на правата, Самоуправување. Универзитет на Миколас Ромерис, Вилниус, 2007 (стација објавена на литвански јазик, насловот преведен на англиски јазик од страна на авторот на оваа презентација) стр. 135-163.

Парламентот согласно член 67 од Уставот да усвојува закони. Исто така, треба да се напомене дека во наведеното прашање за супрематија на законите во однос на подзаконските акти секогаш било важно во практиката на Уставниот суд при анализата на балансот меѓу различните гранки на јавната власт.

Во споменатото решение од 19 јануари 1995 година, Уставниот суд го извлече принципот на поделба на власта од двата (1 и 2) става на членот 5 од Уставот; иако во исто време се повикува и на другите членови од Уставот, на пр. утврдувањето на надлежноста на Собранието како законодавец да донесува закони. Сепак во споменатото решение нема посебна анализа или правни аргументи обезбедени за потеклото на овој принцип од наведените членови од Уставот. Според поранешниот претседател на Уставниот суд проф. Е.Курис тоа беше повеќе како изјава од пресуда (*fiat*) (нека биде)<sup>88</sup>. Според Уставниот суд:

„Во член 67 точка 2 од Уставот е утврдено дека Собранието донесува закони. Како што може да се види од вториот став на член 70 од Уставот, Собранието, исто така, може да усвојува и други акти. Иако класифицирањето на државните правни акти од аспект на правната традиција во Литванија која служи како основа за подготовка на постоечкиот Устав на Република Литванија и со која се координира оваа класификација со уставната поделба на власта на кој е основан до одреден степен системот на извори на правото во модерните демократски држави, државните правни акти се поделени на закони (Устав, уставни закони, закони), подзаконски акти (други акти на Собранието, регулативи, индивидуални подзаконски акти) и одлуките на Судот [...]“

Главното правно прашање во горенаведеното решение за главните насоки на земјишните реформи беше дали Собранието, дејствувајќи како законодавец (став 2 на членот 67 од Уставот) има право да ги усвојува во форма на Резолуција (како подзаконски акт) новите правни норми изготвени за да ги регулираат земјишните сопственички односи, кои ги изменуваат/дополнуваат сегашните правни норми.

Уставниот принцип на супрематијата на законите над подзаконските акти одиграле значајна улога во овој случај. Прифаќајќи дека, согласно со ставот 2 на членот 70 од Уставот, *Собранието може да се донесе и други акти исто така*, Судот дојде до заклучок дека избраната форма на Собраниската резолуција ги регулира таквите важни прашања во однос на имотните права кои се спротивни на членот 23 и ставот 2 на членот 67 од Уставот на Литванија *согласно неговата форма*:

„[...] Собранието со свое решение ги усвои новите законски норми со кои се регулираат земјишните сопственички односи и ги има изменето сегашните законски норми прекршувајќи го уставното начело за супрематија на законите во однос на подзаконските акти, како и одредбите од Уставот утврдувајќи дека имотно-правните односи и содржината на субјективните права на учесниците на овие односи треба да се регулираат со закон, а не со подзаконски акт. Собранието рершавајќи ги овие прашања <...> можеби нема да ја избере формата на резолуција, бидејќи резолуцијата е правен акт од понизок ранг“.

Подоцна, во свое решение од 3 јуни 1999 година толкувајќи го ставот 1 на членот 5 од Уставот, Уставниот суд нагласи дека:

„[...] Ставот 1 на член 5 од Уставот предвидува: „Во Литванија, државната власт треба да ја врши Собранието, Претседателот на државата и на Владата, и судството“. Оваа уставна норма го утврдува принципот на поделба на власта, што е подоцна наброено во други

<sup>88</sup> Е.Курис. Доктрината на принципот на поделба на власта во практиката на Уставниот суд на Литванија, Во: „Уставниот суд како гарант на поделбата на власта, Зборник на документи издаден од Институтот за право и јавна политика, Москва, 2004 година, (Статија објавена на руски јазик, насловот преведен на англиски јазик од страна на авторот на оваа презентација), стр. 94-112



членови од Уставот преку утврдување на надлежноста на секоја гранка на државната власт, како и нивните меѓусебни односи. [...].

Делот 2 од член 5 од Уставот (во кој е наведено дека опсегот на овластувањата се утврдени со Уставот) во Решението од 3 јуни 1999 година беше толкуван на следниов начин:

„[...]Сставот 2 на член 5 од Уставот предвидува дека обемот на овластувањата е дефиниран во Уставот. Овој уставен принцип, покрај тоа, значи дека во случаите кога овластувањата на конкретната гранка на власт се директно утврдени со Уставот, тогаш не постои институција која може да ги преземе овие овластувања, додека една институција чии надлежности се утврдени со Уставот ниту може да ги пренесе ниту да се одрече од нив. Таквите овластувања не можат ниту да се менуваат ниту да се ограничуваат со закон [...]“

Затоа, тоа, на пример, би значело дека Собранието, како законодавец на законите и другите правни акти, е независно колку што неговите овластувања не се ограничени со Уставот (Решение на Уставниот суд од 12 јули 2001 година). Владата, извршниот орган донесува подзаконски акти без да ги надмине своите овластувања и овие правни акти нема да бидат во несогласност со Уставот и законите (види ги одлуките на Уставниот суд од 18 декември 2001 година, 13 август 2007, итн.).

При систематското толкување на сите три става на членот 5 од Уставот, Уставниот суд ја има формирано правната основа за уставната доктрина за поделба на власта. Меѓутоа, додека постепено го толкуваше овој принцип, Уставниот суд започна да бара поширока уставна основа.<sup>89</sup>

Исто така, треба да се запомни дека точниот термин „поделба на власта“ не е *expressis verbis* споменат во текстот на Уставот на Литванија, *inter alia*, во член 5 од Уставот.

Според проф. Е.Курис, невозможно е да се најдат одредени уставни одредби, каде може да се открие точната содржина (или дури и до некој степен) на принципот на поделба на власта.<sup>90</sup>

Во Литванија, уставниот принцип на поделба на власта е категорија само на судската практика и резултат на толкувањето на Уставот на Литванија<sup>91</sup>, кој првобитно е базиран на членот 5 од Уставот, а подоцна - *на систематската интерпретација на целиот устав како единствен акт*.

Како што споменав порано, првично разгледаниот принцип на поделба на власта произлегува од одредбите на ставовите 1 и 2 на членот 5 од Уставот (види Решение од 23 април 2002), а подоцна, постепено беше обезбедена поширока уставна основа за толкување и/или еволуција на содржината на овој принцип. Затоа беа искористени други одредби на Уставот, на пр. споменатиот член 67 кој ги дефинира надлежностите на Собранието, вклучувајќи ги, меѓу другото, и надлежностите на ова законодавно тело да донесува закони; членот 7 ја воспоставува хиерархијата на правните акти во Литванија со супрематитјата на Уставот<sup>92</sup>; Член 85 укажува на правото на Претседателот на државата за издавање

<sup>89</sup> Види фуснота бр.2 стр 142-143

<sup>90</sup> Е.Курис. Доктрината на принципот на поделба на власта во практиката на Уставниот суд на Литванија, Во: Уставното право: Источно европска контрола. Бр. 2(47) 2004. Институт за правата и јавната политика. Москва (Статија објавена на руски јазик, насловот преведен на англиски јазик од страна на авторот на оваа презентација), страна 71.

<sup>91</sup> Види фуснота бр.1

<sup>92</sup> Уставниот суд, исто така, одлучил дека уставниот принцип на држава на владеење на право ја имплицира хиерархијата на сите правни акти и не одобрува таков подзаконски акт да ги регулира односите кои можат да се уредуваат само со закон, ниту пак, одобрува подзаконски акт да утврдува

на акти- декрети, како и член 109 во кој е наведено дека правдата ќе биде изрекувана само од страна на судовите, итн.

Освен тоа, Уставниот суд, истакна дека ставот 2 на членот 5 од Уставот, исто така, би значело дека во оваа правна норма, не само што е изразен уставниот принцип на поделба на власта, туку и, исто така, принципот на супремација на Уставот и на државата на владеење на правото<sup>93</sup> (види одлуки на Уставниот суд од 2 март 2009, 24 јануари 2003, итн).

Во Решението на Уставниот суд од 6 јуни 2006 година беше уште еднаш повторена целата уставна доктрина на принципот на поделба на власта:

„[...] според Уставот, во Литванија државната власт ќе се организира и спроведува врз основа на принципот на поделба на власта [...]; згора на тоа, повеќе од еднаш Уставниот суд, исто така, истакна дека [...] со оваа норма [член 5 од Уставот] чија содржина е определена во други членови од Уставот, се консолидира принципот на поделба на власта на државата. Ова е основен принцип на организација и функционирање на една демократска држава на владеење на правото. Како што беше наведено во Решението на Уставниот суд од 26 Октомври 1995 година, овој принцип значи дека законодавната, извршната и судската власт мора да бидат одделени, доволно независни, но во исто време, тие мора да бидат избалансирани. На секоја институција на власта и е доделена надлежност која одговара на нејзината цел, конкретна содржина од која зависи местото на таа институција помеѓу другите институции на власта и односот на своите овластувања со оние на другите институции. Во системот на државната власт, секоја власт на државата зазема одредено место и ги извршува функциите кои се карактеристични само за неа. Собранието, кое е составено од претставници на народот – пратениците - донесува закони, врши надзор на активностите на Владата, го одобрува буџетот на државата и врши надзор врз неговото одржување, како и одлучува за други прашања предвидени во Уставот. Претседателот на Република - шефот на државата - ја претставува државата и го врши сето она што му е доверено да го врши со Уставот и законите, додека, пак, Владата е извршно-административна институција на државата и ги спроведува законите и другите правни акти и раководи со работите во државата. Судовите ја спроведуваат правдата [...]“.

Како што споменав претходно, принципот на поделба на власта е основен принцип на организацијата и функционирањето на една демократска држава која дејствува според владеењето на правото. Точниот термин „поделбата на власта“ не е *expressis verbis* споменат во текстот на Уставот на Литванија; исто така е невозможно да се најдат одредени уставни одредби каде што може да се пронајде точната содржина на овој принцип. Затоа во Литванија уставното начело на поделба на власта е категорија само на судската практика и резултат на толкување на Литванскиот устав како единствен акт од страна на Уставниот суд.

## II. Уставна рамнотежа помеѓу гранките на јавната власт во Литванија

Различни државни институции не можат во исто време да ги вршат функциите на имплементирањето на друга државна институција, освен во исклучоците кои се предвидени во Уставот (види Решение на Уставниот суд од 1 јули 2004 година). Во системот на државната власт, секоја власт на државата зазема одредено

---

било каков правен пропис што би кореспондирал со она што е утврдено со закон или пак, таква правна регулатива нема да биде базирана на закони (Одлуки на Уставниот суд од 14 март 2006, 22 јуни 2009 и 6 ноември 2013), бидејќи, во спротивно, би била повредена уставно утврдената супремација на законите во однос на подзаконските акти (Решенија на Уставниот суд од 21 Август 2002, 22 јуни 2009 и 6 ноември 2013).

<sup>93</sup> Од Решението на Уставниот суд од 2 март 2009: „[...] уставниот принцип на поделба на власта и уставниот принцип на држава на владеење на правото, кои меѓудругото се утврдени во ставот 2 на членот 5 од Уставот [...]“.

место и извршува функции и има одговорности кои се карактеристични само за неа.

Во согласност со уставната доктрина на литванскиот Уставен суд, независните гранки на државната власт не можат да се откажат од своите овластувања утврдени и пропишани со Уставот; ваквите уставни овластувања, како и да е, не можат да се пренесат на друга гранка на државната власт; освен тоа една гранка на државната власт не може да ја преземе уставната власт на друга гранка.

Во Литванија, карактеристиките на уставниот статус на Собранието, претседателот на Републиката, Владата и судството во врска со спроведувањето на државната власт и поделбата на државната власт, *inter alia* (меѓу другото), подразбира дека овие институции не можат меѓусебно да ги преземат уставните овластувања (види Решение од Уставниот суд од 13 мај 2010).

Додека се формулираше доктрина на принципот на поделба на власта во Литванија, Уставниот суд мораше да оцени многу интересено уставно прашање што се однесува на правната положба и надлежноста на претседателот на државата во системот на државната власт; дали претседателот на државата, споменато во членот 5 од Уставот и имајќи ја надлежноста утврдена во член 84 од Уставот може да се смета како посебна и независна гранка на јавната власт или дали би можело да биде доделена на или да се смета како дел од извршната власт. Уставниот суд одлучи дека претседателот на државата со своите функции како што е утврдено во членот 84 од Уставот, би можело да се припишат на извршната власт како нејзин составен дел.<sup>94</sup>

Балансниот тест меѓу државните власти може да се види од одлуките на Уставниот суд, каде што беше анализиран уставниот принцип на супрематија на законите во однос на подзаконските правни акти и нивната меѓусебна врска. Еден пример е веќе даден погоре во однос на Резолуцијата на Собранието за земјишните реформи, каде Судот одлучи дека сопственичките права може да се регулираат само со закон, а не со подзаконски акти (види погоре-дискутирано Решение од 19 јануари 1995 година за главните насоки на земјишните реформи).

Ист став беше заземен од страна на Уставниот суд во врска со воспоставувањето на државните даноци или други задолжителни плаќања. Според Уставниот суд ова е функција и надлежност на Собранието, како законодавец да воспостави нови даноци или задолжителни исплати утврдени само со закон (Точка 15 од член 67 од Уставот); оваа функција не може да се пренесе од Собранието на Владата.

Во Решението од 12 февруари 2010 година во однос на даноците на Клаипеда државното морско пристаниште каде што Владата во својата Резолуција ги одобри видовите и количествата (максимални количини) на споменатите даноци, Уставниот суд, заклучи дека наведените даноци „не можат“ да се сметаат за државни давачки и други задолжителни плаќања во смисла на точка 15 од членот 67 од Уставот и даноци во смисла на ставовите 2 и 3 од член 127<sup>95</sup> од Уставот.

Во контекст на наведените уставни судски случаи следниве одредби на официјалната уставна доктрина се паметат во однос на специфичните карактеристики на даноците и на другите задолжителни плаќања (заштедени даноци):

<sup>94</sup> Види фуснота бр.5 страна 71

<sup>95</sup> Точка 15 од членот 67 од Уставот утврдува: „Собранието е должно да ги воспостави државните даноци и други задолжителни плаќања“; Делот 2 на член 127: „Приходот во државниот буџет се собира од такси, задолжителни давачки, наплата на даноци, приходи од државен имот и други приходи“; Дел 3 од член 127: „Таксите, другите приходи во буџетот и даноците треба да бидат регулирани со законите на Република Литванија“.

- даноците и другите задолжителни плаќања се задолжителни и бесплатни плаќања, *основани со закон*, кон државата (општински) буџет (Решение на Уставниот суд од 24 јануари 2006 година); [...];
- државните даноци и други задолжителни плаќања се парична обврска на правните субјекти на државата, согласно со Уставот, само Собранието може да ги воспостави државните даноци и други задолжителни плаќања и само со закон, и тоа е важна гаранција за заштита на правата на поединецот. (Види Решение на Уставниот суд од 3 јуни 2002)

Уставниот суд одлучи дека горенаведените даноци на Клаипеда, државното морско пристаниште, беше компензација платена од страна на сопствениците на бродовите на независен економски субјект - на државно претпријатие Пристаниште за услуги обезбедени од страна на пристаништето и тие давачки не биле платени на државниот (општински) буџет.

Од тие причини немаше законска основа за да се поткрепи тоа дека видовите и основните елементи на даноците на Клаипеда државното морско пристаниште, мораше или мора да се воспостават додека се следи потребата да се утврдат со Устав (само преку закони на Собранието) и дека тие можеби нема да бидат одобрени со владина резолуција како што беше направено во овој случај.

Во овој уставен случај, Уставниот суд се потпира на принципот на држава на владеењето на правото утврдено во Уставот кој, исто така, имплицира на хиерархијата на правните акти, како и, меѓу другото, на фактот дека подзаконските акти можеби нема да се во несогласност закони, уставните закони и Уставот и дека подзаконски правен акт е акт на примената на законските норми (види решенија на Уставниот суд од 31 мај 2006 година, Одлука од 18 декември 2009).

Што се однесува до рамнотежата меѓу државните власти, Уставниот суд се потпира во овој случај, во принцип, на хиерархијата на правните акти:

„[...] Уставниот суд додека го толкува уставниот принцип на една држава на владеењето на правото, одлучил дека во случаите каде што Уставот бара регулирањето на одредени односи кои се наведени во него и тоа со закон, и кога во согласност со Уставот регулирањето на тие односи не е доделено на исклучителната надлежност на институциите кои ја вршат државната власт, *inter alia*, Владата, законодавецот може да утврди, исто така, во закон дека одредени односи се регулиранаат од страна на Владата или институција овластена од неа (Решение на Уставниот суд од 5 мај 2007 година)[...]“

Затоа Уставниот суд заклучи дека пристанишните давачки се сметаат за средства на Клаипеда, државното морско пристаниште, исплатени на неговиот буџет за добиените услуги, па затоа постапката на нивното усвојување (со владина Резолуција) не беа во несогласност со, *inter alia*, точка 15 од член 67 и став 3 од член 127 од Уставот.

Во друг уставен случај во однос на државниот буџет Уставниот суд, исто така изјави дека од членот 5 од Уставот, кој го воспоставува принципот на поделба на власта престанува обврската на Владата да ги обезбеди потребните средства, така што државните институции кои ја вршат државната власт како што се: Собранието, претседателот на Републиката, Владата, судството, ќе ја гарантираат независноста [...], и дека тие институции можат да ги извршуваат функциите утврдени за нив (Решение на Уставниот суд од 11 јули 2002).

Исто така, во истото решение беше содржано дека при изготвувањето и одобрувањето на државниот буџет, овластувањата на Собранието како законодавно

тело и овластувањата на Владата како извршен орган се одделени; *уставниот принцип на поделба на власта треба да се обезбеди во оваа област.*

Затоа Собранието не може да се откаже од овластувањата кои му се утврдени со Уставот да го одобри нацрт-буџетот на државата или да ги пренесе овие овластувања на други државни институции, додека подоцна истите не можат да ги преземат овие овластувања од Собранието. Во спротивно, уставните овластувања на Собранието да го одобри нацрт-буџетот на државата би биле одбиени: со ова уставниот принцип на поделба на власта ќе биде негиран со што ќе биде повреден членот 5 од Уставот.

*Уставниот принцип на поделба на власта го детерминира, исто така, и отсуството на делегирано законодавство во Литванија* (види ги решенијата на Уставниот суд од 19 декември 1996, 3 јуни 1999 година, итн.).

Како резултат на тоа во согласност со Уставот и уставното доктрина, Собранието нема право, *inter alia*, да му ја додели на Владата со имплементација уставната надлежност на Собранието, а Владата можеби нема да ја прифати и реализира таквата задача (Решение на Уставниот суд од 5 март 2004). Но, законодавецот, исто така, може да регулира со закон дека одредени односи се регулирани од страна на Владата или институција овластена од неа (Решението на Уставниот суд од 5 мај 2007).

Во Решението од 26 октомври 1995 година, оценувајќи го прашањето дали Собранието може да ѝ наложи на Владата да ги регулира односите поврзани со човековите права и слободи, Уставниот суд наведува дека *само извршни акти можат да бидат усвоени од страна на Владата:*

„[...] Делегирањето на правото на законодавството на Владата мора да биде легитимно односно базирано на одредбите консолидирани во Уставот на државата. *Во Уставот на Република Литванија делегацијата на законската регулатива не е предвидена, затоа само извршни акти можат да бидат усвоени од страна на Владата*[...]“

Друг важен доктринарен аспект во врска со содржината на уставниот принцип на поделба на власта е разработен во претходното Решение од 24 декември 2002 година:

„[...] уставниот принцип на поделба на власта ги детерминира односите помеѓу трите државни власти (законодавната, извршната и судската власт). Не постојат такви власти на ниво на локалната самоуправа; Уставниот принцип на поделбата на државната власт не е идентичен со уставниот принцип на одговорноста на извршните тела на нивните избирачи, на кои, *inter alia*, односите меѓу државната законодавна власт и институциите на извршната власт, како и организацијата и активноста на самоуправните институции, се базирани [...]“

Затоа институциите на локалната самоуправа не можат да се поистоветат со традиционалните гранки на државната власт; следствено, тоа значи дека принципот на поделба на власта не може да се применува во однос на локалната самоуправа.

Некои други примери во однос со уставниот меѓусебен однос (баланс) помеѓу различните гранки на јавната власт, исто така, може да се најдат во уставната јуриспруденција.

Во Одлуката од 30 јуни 2010 година, во врска со гаранцијата за неповредливост на овластувањата (мандатот) на судијата, беше наведено дека принципот на независност на судиите, утврден во Уставот, укажува само на таква законска регулатива за овластувањата на судијата, што кога се избира судија, би ги знаеле и неговите овластувања [...]; опсегот на овластувањата на судијата не зависат од идните одлуки на институциите на државната власт кои го имаат

номинирано, кое би било засновано на слободна дискреција (Решение на Уставниот суд од 9 мај 2006 година, Одлука од 15 мај 2009 година).

Оваа положба на Уставниот суд ја воспоставува потребна законска рамка со цел да се обезбеди независноста на именуваниот судија, уште повеќе да востанови одредени граници на легислативната власт да се меша преку легислативниот процес во работата и судската независност на именуваниот судија за време на неговиот/нејзиниот мандат.

Слични правила, според Уставниот суд можат да се применат во поглед на гаранциите за независност на обвинителите (види го Решението од 24 јануари, 2003):

“[...] За правилно исполнување на своите функции, обвинителите мораат да имаат доволно гаранции за независност, кои мора да бидат предвидени со закон. Законодавната или извршната власт како и нејзините претставници не може да се мешаат во активностите на обвинителот, кога тој ги извршува своите обврски утврдени со Уставот” [...].

Затоа, земајќи ги во предвид научниот развој на уставниот принцип на поделба на власта во праксата на Уставниот суд на Литванија, може да се заклучи дека денес принципот на поделба на власта, се базира главно на член 5 од Уставот, а подоцна - на системската интерпретација на целиот Устав како единствен акт – може да се смета како еден од најразвиените принципи на уставната доктрина на литванскиот Уставен суд.

### III. Уставен суд – “суд” или “не”

Сега ќе се осврнам на повеќе практични аспекти на мојата презентација.

Прво, сакам да го споменам Решението на Уставниот суд од 6 јуни 2006,<sup>96</sup> што според мое мислење, е од огромно значење за толкување на принципот на поделба на власта за Литванската уставна доктрина. Ова Решение беше донесено во необичен случај, за којшто може да има (се надевам) голем интерес на оваа конференција со оглед на темата на конференцијата.

Во гореспоменатиот случај, од Уставниот суд се бараше одговор на прашањето, дали Уставниот суд може да се смета за “суд”, бидејќи овој суд не е споменат во глава IX од Уставот на Литванија (кој е посебно посветен на судскиот систем во Литванија); затоа според подносителот, Уставниот суд не може да се смета како суд кој ја врши власта во државата.

Уставниот суд уште еднаш во ова Решение, ги повтори главните доктринарни аспекти во поглед на интерпретацијата на уставниот принцип на поделба на власта во Литванија (види ги гореспоменатите образложенија на Решението од 6 јуни 2006).

Уставниот суд утврдил дека:

“[...] функцијата на администрацијата на правдата ја определува независноста на судијата и судот, што е еден од главните принципи на една демократска држава на владеење на правото [...]”. *Автономијата и независноста на судската власт од другите гранки на државната власт, е формирана не на политичка, туку на професионална основа* (Решенија на Уставниот суд од 21 декември 1999, 9 мај 2006 итн.). Судовите кои согласно Уставот ја спроведуваат судската власт во Литванија припаѓаат не на еден туку на два или повеќе [...] судски системи. Според Уставот и законите денес во Литванија постојат три системи на

<sup>96</sup> Решение од 6 јуни 2006 година на Уставниот суд "за согласноста на насловот " Уставниот суд - судска институција" со член 1 од Законот за Уставниот суд на Република Литванија и со став 3 од истиот член со Уставот на Република Литванија”.

судови: (1) Уставен суд кој обезбедува уставно судска контрола; (2) Врховен суд на Литванија, Апелациониот суд на Литванија, регионалните и локалните судови, специфицирани во првиот став 1 на член 111 од Уставот, го сочинуваат системот на судови со општа надлежност; (3) согласно став 2 на член 111 од Уставот, за разгледување на административни, работни, семејни и спорови од други категории, се формираат специјални судови [...], (Решенија на Уставниот суд од 13 декември 2004, 9 мај 2006, итн.) [...].“

Затоа согласно Уставниот суд, Уставниот суд претставува составен дел од Литванскиот судски систем, јасно утврден во Уставот на државата и затоа на него може да се гледа како на суд кој ја врши државната власт.

Исто така, многу е битно да се забележи дека во истото Решение, Уставниот суд истакна дека презумпцијата која е направена од подносителот (член на Парламентот) дека Уставниот суд не е суд и не ја врши државната власт, не е во согласност со концептот на власта и овластувањата на Уставниот суд утврдени во Уставот во целост.

Според Уставниот суд, фактот што според Уставот, Уставниот суд има надлежност да ги оценува правните акти на другите институции кои ја вршат државната власт - Парламентот, претседателот на Републиката, Владата – кога не се во согласност со повисоките правни акти, пред сè, со Уставот, ја укинува правната сила на овие акти и фактот дека само Уставниот суд има уставна надлежност да го толкува Уставот официјално [...], *очигледно сведочи дека Уставниот суд можеби не е институција која не ја спроведува државната власт.*

Затоа претпоставката на подносителот дека Уставниот суд не е суд и дека не ја спроведува државната власт е сосема ирационална, не само што не е во согласност со уставниот концепт на институциите кои што ја вршат државната власт – туку задира до самата суштина на иницијативата [...] доколку Уставниот суд не е суд и не ја врши државната власт, тогаш не е јасно зошто подносителот се обраќа главно до овој Суд, барајќи да испита дали правниот акт е донесен од Парламентот (литванскиот Парламент) - една од институциите што ја вршат државната власт (во овој случај законодавна власт) дали не е во согласност со Уставот.

Овој уставен предмет јасно ги прикажува можните несогласности меѓу одделни институции кои ја вршат државната власт, дури и повеќе, овие примери може да бидат сметани како неоправдани напори на една независна гранка на јавната власт да влијае врз друга гранка, обидувајќи се да ја ограничи надлежноста или функциите загарантирани со Устав и закон. Затоа уставната доктрина која претставува правна основа за функционирање на такви институции на јавна власт, воспоставувајќи ја нивната надлежност, сооднос итн., е од големо значење во смисла да гарантира во пракса, дека ваквата поделба на законодавна, извршна и судска гранка на јавната власт се поделени, доволно независни, но меѓу нив е обезбеден соодветен баланс.

#### **IV. Некои посебни случаи кои го илустрираат принципот на поделба на власта и неговата интерпретација од Уставниот суд**

**1. Случајот „Паксас“ (Решение од 5 септември 2012 на Уставниот суд) [Обид за да ја негира надлежноста на Уставниот суд што се однесува на повреда на уставниот принцип на поделба на власта]**

**Фактички и правни околности на два случаи на Уставниот суд на Литванија и на Европскиот суд за човекови права.**

Литванскиот Уставен суд во неговиот Заклучок од 31 март 2004 година (“За постапките на претседателот на Републиката) во врска со импичментот на претседателот на државата Р. Паксас, одлучи дека претседателот Г.Паксас со неговите посебни дејствија ја прекршил заклетвата и Уставот на државата и затоа како правна последица на постапката за утврдување на одговорност, подносителот, поранешен претседател на Литванија беше разрешен од претседателската функција. Освен тоа, според воспоставената правна положба на Уставниот суд, таква личност може, според Уставот, никогаш да не биде избрана за Претседател на Република, пратеник во Парламентот, [...], што значи тој не може никогаш да биде носител на функција утврдена во Уставот, која со започнувањето на преземање на истата, според Уставот е поврзана со давање заклетва предвидена со Уставот.

Затоа после Заклучокот на Уставниот суд од 31 мај 2004 година поранешниот претседател на државата, за прекршување на заклетвата бил лишен од било каква можност за да влезе во изборна трка за пратеник во Парламентот<sup>97</sup>. *Ваквото ограничување да се кандидира за пратеник во парламентарни избори нема временски рок.*

Оттука, Европскиот суд за човекови права утврди повреда на членот 3 од Првиот протокол на Европската Конвенција за човекови права (Право на слободен избор) во случајот Паксас против Литванија ([ГЦ], Appl. No. 34932/04, Пресуда од 6 јануари 2011 година) во врска со трајната забрана изречена кон г. Паксас да се кандидира за пратеник. Судот во Стразбур одлучи дека неговото прекршување не се однесува на начин каде постапката на импичмент против подносителот беше водена пред Уставниот суд на Литванија или до неговото разрешување од функцијата претседател, туку само на неговата постојана и неповратна дисквалификација од кандидатурата за пратеник во Парламентот.

Европскиот суд за човекови права ја задолжи државата при спроведување на пресудата да определи, под надзор на Комитетот на министри, генерално и/или, ако е потребно, да се преземат посебни мерки за да се стави крај на утврдената повреда, и што е можно поскоро да се врати состојбата која постоела пред повредата (види, како пример, *Assanidze v. Georgia* [GC], no. 71503/01, § 198, ECHR 2004-II).

Оттука, со цел да се спроведе пресудата од Европскиот суд за човекови права во споменатиот случај Паксас против Литванија, Парламентот изработи предлог закон “За изборите во Парламентот.” Како и да е, кога се постави прашањето за согласноста на предлог-законот за избори во Парламентот со Уставот во 2012 година пред Уставниот суд, Уставниот суд и покрај одлуката на Европскиот суд за човекови права од 06.01.2011, во своето Решение од 5 септември 2012<sup>98</sup> одлучил дека одлуката донесена од Европскиот суд за човекови права не може да служи како правна основа за амандманите на споменатиот закон “За изборите во Парламентот” со интенција да му се овозможи на отповиканиот претседател Паксас да се кандидира на парламентарните избори; Уставниот суд потсети дека таква можност беше исклучена од г-дин Паксас како правна последица на процесот на импичмент во Уставниот суд, со цел да се спроведе пресудата на Европскиот суд за човекови права, во претходно споменатиот случај на Паксас, потребни се уставни амандмани.

<sup>97</sup> Види го исто така Решението на Уставниот суд од 25 Мај 2004 “За Законот за претседателски избори”.

<sup>98</sup> Решение на Уставниот суд од 5 Септември 2012 „За согласноста на став 5 (текстот од 22 Март 2012)“ член 2 на Законот за изборите на Парламентот на Република Литванија со Уставот на Република Литванија“.



Во мислењето на Уставниот суд (Решение од 5 септември 2012) законодавецот пробал да ја негира надлежноста на Уставот и на доктрината на Уставниот суд, според која лицето кое што било разрешено од неговата функција или неговиот мандат како член на Парламентот, му бил одземен во постапката на импичмент, може никогаш да не биде избран за Претседател на Републиката или за член на Парламентот.

Затоа според Уставниот Суд:

“[...] гореспоменатата законска регулатива во став 5 (текст од 22 март 2012) на член 2 од Законот за изборите во Парламентот, каде се игнорира концептот на уставноста за груба повреда на Уставот и кршење на заклетвата, што беше обелоденето во Решението на Уставниот суд од 25 мај 2004 и без оглед на фактот дека според Уставот, лицето кое грубо ќе го прекрши Уставот и заклетвата и поради споменатата причина бил разрешен во постапка на импичмент од функцијата што ја имал, или чијшто мандат како член на Парламентот бил отповикан, никогаш не може да се кандидира на избори за член на Парламентот, законодавецот се обидел да го укине дејството на решението на Уставниот суд и да ја негира надлежноста на Уставниот суд со Решението од 25 мај 2004 година и да ја прекрши забраната [...] за повторно со донесување на соодветни закони и други правни акти, а после тоа и правна регулатива која не е во согласност со концептот на одредбите на Уставот образложени во решението на Уставниот суд, исто како и со принципот на интегритетот на Уставот и затоа, надминувајќи ја неговата моќ гарантирана со Уставот и ги прекршува уставните принципи на поделба на власта и државата на владеење на правото [...]”.

Од тие причини, оспорената одредба од Законот за избори во Парламентот, што предвидува дека поминале помалку од 4 години од влегувањето во сила на Одлуката за разрешување на претседателот на државата од функцијата поради повреда на заклетвата, Уставниот суд сметал дека е во судир со уставниот принцип на државата на владеење на правото и официјалната уставна доктрина за импичмент.

Исто така, треба да се спомене дека ставовите 1 и 2 од членот 107 од Уставот (кои предвидуваат ако актот (или било кој дел од него) не е во согласност со Уставот, не може да се примени од моментот на официјалната објава на Одлуката на Уставниот суд; и дека одлуките на Уставниот суд се конечни и не се предмет на жалба), меѓу другото, ја предвидува и забраната против повторно воспоставување на било каква правна регулатива која што не е во согласност со концептот на уставните одредби предвидени со правните акти на Уставниот суд.

Ако законодавецот, сепак усвои закон во кој се игнорира уставната забрана, таквиот закон не може да има законска основа за стекнување на соодветни права или правен статус. Согласно Уставниот суд, различното толкување на ставовите 1 и 2 на членот 107 од Уставот, не би било во согласност со принципот на супремација на Уставот исто како и уставните принципи за поделба на власта и држава со владеење на правото.

Споменатиот Паксас случај создаде сериозни правни несогласувања меѓу ставовите утврдени од страна на Уставниот суд на Литванија и Европскиот суд за човекови права, во врска со правото да се учествува на парламентарни избори *inter alia* после импичмент постапката.

Литванија не беше во можност до сега да ја спроведе пресудата од 6 јануари 2011 година на Европскиот суд за човекови права во случајот Паксас, како што секој обид да се промени Законот за избори во Парламентот може да има неуспешен завршеток во Уставниот суд. Според Уставната доктрина, законодавецот не може да ја негира надлежноста на Уставниот суд, што беше веќе утврдено во конечните акти на Уставниот суд. Законодавецот не може повторно со усвојување

на соодветни нови закони и други правни акти, усвоени после тоа, да утврди регулатива која не е во согласност со концептот на Уставот утврден во правните акти на судот.

Затоа според Уставниот суд само една можност остана за Литванија да ја спроведе пресудата на Европскиот суд за човекови права - а тоа е да го промени самиот текст на Уставот. Како што се очекуваше, таквата позиција создаде многу правни дебати во Литванија. Можеби други можни алтернативни начини можеа да бидат анализирани или избрани во функција да се најде соодветен начин за извршување на пресудата на Европскиот суд за човекови права; пример: Уставниот суд можеше директно да се потпре на пресудата на Европскиот суд, земајќи го во предвид фактот дека Европската конвенција за човекови права претставува составен дел од Литванскиот правен систем согласно член 138 од Уставот како ратификуван меѓународен договор. Освен тоа, правна обврска на државата согласно со член 46 од Европската конвенција за човекови права е да ги извршува пресудите на Европскиот суд за човекови права усвоени во случаите против државата.

Конвенцијата може да биде толкувана дека е во согласност со Уставот на Литванија и уставната доктрина (како што беше направено во двете издвоени мислења на двајца судии), со оглед на тоа што и двајцата барале исто - да ги заштитат основните човекови права и слободи. Меѓутоа, доктрината на Уставниот суд за постапка на Импичмент и нејзините правни последици се јасно формулирани, што треба да се промени текстот од Уставот за да се спроведе пресудата на Европскиот суд за човекови права во Стразбур во случајот Паксас против Литванија и со тоа да се стави крај на сите правни разлики меѓу двете (Европскиот и Уставниот) јуриспруденции што се однесува на правото на кандидатура на парламентарни избори.

**2. Составот на посебната институција на судиите (Решение од 9 мај 2006) [кога посебната институција на судиите (која што има надлежност да го советува Претседателот на Републиката во именувањето, унапредувањето, трансфер на судии или нивно разрешување од функцијата) ќе биде составена не само од судии туку и од други лица, со што уставниот принцип на поделба на власта ќе се занемари].**

Посебната институција на судиите е утврдена во став 5 на член 112, од Уставот. На споменатата институција ѝ се доверени одредени уставни овластувања при изборот на судии. Исто така, оваа институција е важен елемент во самоуправувањето во судството кое дејствува како независна државна власт и преставува исто така баланс на Претседателот на Републиката, кој е под извршната власт (Одлука на Уставниот суд од 21 декември 1999 година и 13 декември 2004 година).

Целосноста, автономијата и независноста на судството и уставниот принцип на поделба на власта не допушта да се толкуваат уставната цел и функциите на споменатата институција на судии на тој начин што неговата улога на рамнотежа со претседателот на Републиката при изборот на судиите би била негирана или игнорирана и нема да има улога во делот на формирањето на судските совети.

Оттаму, во Законот за судовите (текст од 24 јануари 2002 со подоцнежни амандмани и дополнувања) било уредено дека Советот на судии, што бил специјална институција на судиите, бил составен од судии, но исто така и од лица кои што не се судии.

Уставниот суд утврдил дека со таква законска регулатива, кога посебната институција на судии [...] би била составена не само од судии, туку и од други лица, би се занемарил не само уставниот концепт на посебната институција на судии, туку и уставното начело на владеење на правото во државата.

По утврдување на законската регулатива дека Судскиот совет, кој има овластување да го советува Претседателот на Републиката за именување, унапредување, трансфер на судии или нивно разрешување од функцијата, е составен не само од судии, туку и од други лица [...], [соодветно] се игнорира уставниот принцип на поделба на власта и уставниот принцип на владеење на правото во државата.

Затоа, таков Совет [...] не може да има надлежност да го советува претседателот на Републиката за именување, унапредување и трансфер на судиите од функцијата.

Слично мислење [mutatis mutandis] во врска со независноста и автономијата на посебната административна институција на управни судии во врска со разрешувањето на судија на Врховниот суд на Украина беше усвоено од Европскиот суд за човекови права во случајот “*Oleksandr Volkov v. Ukraine* (Applic. No. 21722/11, Пресуда од 9 јануари 2013). Во споменатиот случај постапката пред Врховниот совет на судството (“НСЈ”) беше оценет од Европскиот суд за човекови права како несправеден, затоа што не бил во согласност со принципите на независност и непристрасност од членот 6 од Конвенцијата. Бројни сериозни проблеми кои се однесуваат и на структурните недостатоци во постапките пред НСЈ, како и на личната пристрасност на дел од членови на НСЈ беа утврдени во споменатиот случај<sup>99</sup>.

### **3. Случај за семејството (Решение на Уставниот суд од 28 септември 2011) [обврската на Владата да усвои законски акти во согласност со Резолуцијата усвоена од Парламентот]**

Евидентно е од надлежноста на Парламентот која е уредена во член 67 од Уставот, како и од принципот на поделба на власта согласно членот 5 од Уставот, дека Парламентот можеби не може да ѝ даде на Владата директни инструкции од нормативен карактер надвор од законодавната постапка.

Затоа во согласност со концептот (Државната политика за семејство), кој беше одобрен со Резолуција на Парламентот, Парламентот ја обврза Владата при подготвување на законските акти кои ги регулираат семејните односи да ги консолидира идеите за хармонично семејство, повеќедетно семејство, проширено семејство, нецелосно семејство, семејство базирано исклучиво на брак, итн., и да ги прилагоди на одредбите како што се дефинира во концептот [...];

На тој начин, (со ваквите дејствија) [...] Парламентот не ја зеде во предвид обврската што произлегува од Уставот, меѓу другото, уставниот принцип на владеење на правото, да води сметка на принципите на хиерархија на правните акти и на поделба на власта.

<sup>99</sup>Случај на Олександр Волков против Украина, Поднесок бр. 21722/11, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 9 јануари 2013 година

## V. Заклучоци:

1. Уставниот принцип на поделба на власта може да се опише како основен принцип на организацијата и активноста на демократската држава на владеење на правото во Република Литванија.

2. Членот 5 од Уставот може да се свати како најважна правна основа за интерпретација на принципот на поделба на власта во уставната доктрина на литванскиот Уставен суд.

3. Точниот термин “поделба на власта” не е *expressis verbis* споменат во Литванскиот Устав, *inter alia*, во член 5 од Уставот. Исто така, тешко е да се најдат одредени уставни одредби во кои што може да се утврди точната содржина на принципот на поделба на власта.

4. Во Литванија, уставниот принцип на поделба на власта е категорија на судска практика како резултат на интерпретации на литванскиот Устав, што е уредено со членот 5 од Уставот и - на систематска интерпретација на целината на Уставот како единствен акт.

5. Уставниот суд на Литванија го изведе овој принцип, како е што е погоре споменато, оригинално од членот 5 од Уставот, меѓутоа подоцна почна да бара поширока уставна основа за негова интерпретација и потпирајќи се на други членови од Уставот (пр. член 7 (хиерархија на правните акти), член 67 (надлежноста на Парламентот), член 84 (надлежноста на претседателот на Републиката) итн.).

6. Системот на јавна власт вклучува законодавна, извршна и судска власт, кои што се одделени и доволно независни. Со цел да се гарантира ефективното функционирање на независните гранки на јавната власт, нивната надлежност треба јасно да се дефинира и да се воспостави нивниот меѓусебен однос.

7. Во исто време мора да има баланс меѓу нив; секоја институција на државната власт има надлежност која е соодветна на нејзината функција, надлежност и местото меѓу другите јавни институции.

8. Во Литванија, државната власт ја вршат Парламентот, претседателот на Републиката и на Владата и Судството. Претседателот на Републиката во уставната наука за принципот на поделба на власт се смета како дел од извршната власт.

9. Надлежноста, неговите ограничувања и местото во споменатите различни гранки на јавната власт се утврдени со Уставот на Литванија и пошироко толкувани од Уставниот суд како официјален толкувач на Уставот. Во овој дел беше постепено формулирана целосна уставна доктрина.

10. Уставниот принцип на поделба на власта е добро запазен во доктрините на Уставниот суд на Литванија; како и да е, не е многу вообичаено подносителите да се повикуваат на него во нивните поднесоци до Уставниот суд како на посебен принцип; во повеќето случаи подносителите се повикуваат на принципот на владеењето на правото во државата, хиерархијата на правните акти итн. Уставниот суд може некогаш (дури и по службена должност) да го анализира принципот (поделба на власта) како составен дел на други погоре споменати уставни принципи.

11. Јуриспруденцијата на Уставниот суд за принципот на поделба на власта го одредува исто така и отсуството на подзаконските акти во Литванија.

12. Во обид да се негираат (на пример, од законодавецот) надлежностите на Уставниот суд (вклучувајќи и непочитување на официјално формулирана доктрина на судот при усвојување на нови правни акти) може да го постави прашањето за повреда на уставните принципи на поделба на власта (види го Паксас предметот (отповиканиот Претседател на државата)).

**„СОВРЕМЕНИ ПРЕДИЗВИЦИ НА УСТАВНОТО СУДСТВО.  
ГРАНИЦИТЕ НА УСТАВНОТО СУДСТВО: ДЕМОКРАТСКИ ПРИНЦИП  
И ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО“**

*Г-ѓа Марија Лучија Амарал<sup>100</sup>*

ПОТПРЕТСЕДАТЕЛ НА УСТАВНИОТ СУД  
НА ПОРТУГАЛИЈА

**I. Принципот на поделба на власта и востановувањето  
на уставните судови**

1. Како што е добро познато, институцијата уставен суд е востановена во почетокот на дваесеттиот век (што би се кажало речиси пред 100 години) како производ на одредена мисловна школа, особено влијателна во тоа време, во контекст на европската наука на јавното право. Или едноставно кажано, Австриецот Ханс Келсен бил духовниот лидер на таа мисловна школа.

За оваа мисловна школа, новата институција Уставниот суд, во Европа беше потребна од повеќе причини. Особено важна беше потребата да се заштити принципот на поделба на власта во секоја европска национална држава.

Новата форма на правна плуралност своето појавување го постигна во време на правните поредоци на националните држави во Европа. За да се започне, постоеле нови федерации кои биле создадени од државна власт – на државно ниво – и регионална власт. Оттаму, неопходно било да се создаде нова институција која би ја имала надлежноста да ги решава судирите на надлежностите кои произлегуваат од новата форма на плуралност. Понатаму, односите во рамките на секоја национална држава, помеѓу законодавната и извршната власт станувале сè покомплексни. Извршната власт се стекнала со значење кое било непознато за претходните уставни поредоци, сè уште воспоставени во културата на деветнаесеттиот век. Новата надлежност требало исто така да ги решава и конфликтите кои произлегуваат од оваа нова форма на односи мѓу државните органи

Откако сите овие прашања во однос на соодветниот баланс помеѓу различните центри на моќ биле, во најдлабока смисла на зборот уставни прашања, специјалното правосудно тело кое било оформено да ги решава било наречено Уставна јурисдикција или Уставен суд.

Откако Уставниот суд бил создаден од страна на Ханс Келсен– Европскиот израз за Уставниот суд, претставувал гаранција за поделба на власта, која се однесува начелно на две основни димензии. Прво, вертикална димензија која кореспондира со соживот во државниот правен поредок на централната власт и регионалната или периферната власт. Втората, хоризонталната димензија кореспондира со гаранцијата за соодветен баланс во рамките на централната власт на државата, помеѓу различните власти односно, законодавната и извршната власт во државата.

<sup>100</sup> Професор на Правниот факултет Universidade Nova de Lisboa. Потпретседател на Уставниот суд  
Текстот што следи, кореспондира на усната презентација на Конференцијата одржана во Скопје,  
19-ти Септември 2014 година

2. Следејќи ги важните теоретски и научни достигнувања во Европската правна теорија и науката за јавното право, заедно со структурните трансформации во европските општества, произлезени од искуството на парламентарната демократија, можеме да идентификуваме трета димензија на принципот на поделба на власта, која уставните судови треба сега да ја заштитат. Таа би можела да се нарече *демократска димензија*.

Демократската димензија на принципот на поделба на власта, претпоставува дека постои поделба помеѓу политичка власт, заснована на мнозинството избрано од граѓаните (базирано на демократски принцип) и судската власт заснована на владеењето на правото. Затоа задачата на уставната надлежност е исто така да ја гарантира и да ја заштитува соодветната рамнотежа и коегзистенција на овие две власти.

Специфичноста на оваа “трета димензија“ на принципот *vis a vis*, останатите две кои претходно ги споменавме е од најголемо значење, и тоа е она што “основоположниците“ на европскиот модел на уставната надлежност не можеле да го предвидат.

Додека и вертикалната и хоризонталната димензија на принципот на поделба на власта се од формална природа, подоцнежната демократската димензија на последниот е од суштински карактер. Всушност, задачата за балансирање помеѓу волјата на мнозинството и владеењето на правото, кој е баран од страна на демократската димензија на принципот на поделба на власта, води до проширување на границите на правото. Најголем предизвик за јавно-правната наука беше прашањето како вршењето на јавната власт која подлежи на правни ограничувања, да биде ставена под контрола од страна на специјализиран орган, а при тоа да се почитува волјата на избраното мнозинство, кое е наложено од науката за јавно право и е доста сложен предизвик. Од правниците тогаш е побарано да обединат широко формулирани уставни норми кои ги содржат основните права и другите уставни принципи, за кои е карактеристичен висок степен на неодреденост со специфичната надлежност на уставното судство за судската контрола на законодавството. Овој процес кулминирал, со тоа што уставните судови станале главно „судови за правата“ што возвратно би водело до подлабока трансформација на европската правна култура и демократското искуство.

3. Кога би се погледнало подлабоко во организационите карактеристики и постапките пред европските уставни судови, веднаш би се забележало дека тие изразуваат деликатни компромиси, дефинирајќи ја содржината на принципот на поделба на власта помеѓу барањата на демократскиот принцип и владеењето на правото.

Иако припаѓаат на судската власт, уставните судови претставуваат посебна надлежност која има монопол да го интерпретира и спроведува Уставот. Ова е така бидејќи интерпретирањето на широко формулираните уставни норми кои ги содржат фундаменталните права и други уставни принципи карактеризирани со висок степен на неодреденост, бара специфично правно резонирање. Тоа не треба да биде доверено на редовни судии, кои се едуцирани во правната традиција на континентална Европа, која била под влијание на легалистичката култура на заштита на правата, и на кои не им е позната културата на проверка и рамнотежа (*checks and balances*).

Уште повеќе, членовите на уставните судови би требало да го уживаат демократскиот легитимитет, не само поради ефектите на одлуките на уставниот суд, кој се состои во елиминирањето на дејството на актот донесен од страна на демократски избрано тело, туку и во основа поради претходно споменатата

специфичност на уставно-судската интерпретација. Нормите кои се однесуваат на најосновните принципи на уставниот поредок и на заштитата на правата и слободите нужно се неопределени и затоа нивното толкување бара внимателен процес на резонирање кој што треба да биде отворен за поинакви политички гледишта. Ова е причината зошто во повеќето случаи, членовите на уставниот суд се избираат со двотретинско мнозинство во парламентот.

Еден важен процедурален аспект кој што е заеднички за повеќето европски уставни судови, е овластувањето што го уживаат уставните судови за да го ограничат ретроактивното дејство на одлуките за неуставност. Овој инструмент сè уште го изразува деликатниот компромис помеѓу владеењето на правото и демократскиот принцип.

4. Од една страна, точно е тоа дека институциите на уставните судови и нивната пракса треба да бидат сфатени како изразување на компромис помеѓу владеењето на правото и демократскиот принцип, а не како бунт против демократијата, од друга страна, пак, факт е дека многу демократски правни поредоци не ја опфатија ниту теоријата ниту праксата на уставното судство. Всушност, лесно може да се пронајдат примери на добро функционирачки демократии, кои цврсто се посветени на владеењето на правото и на принципот на поделба на власта, кои, исто така, непознаваат судска контрола на законодавството (Нов Зеланд) или во кои поради определена интерпретација на принципот на поделба на власта - т.н доктрина на парламентарен суверенитет- судската контрола на законодавството повеќе е исклучок од правило (Велика Британија и Канада).

Би било погрешно да се претпостави дека принципот на поделба на власта го бара институцијата на уставните судови. Денес тоа е производ на континенталната европска правна култура на дваесеттиот век, а не логична потреба да потекнува од тој принцип. Исто така, повторно би било грешка да се мисли дека создавањето на уставните судови сами по себе се аномалија, спротивно на идејата на поделба на власта или либералната демократија.

## **II. Принципот на поделба на власта и португалскиот систем на судска контрола**

5. Во Португалија постои судска контрола на законите. Португалскиот Уставен суд е основан во 1983 година, по усвојувањето на првиот амандман на португалскиот Устав од 1976 година.

На прв поглед португалскиот Уставен суд изгледа многу слично како и сите други уставни судови во континентална Европа, од Лисабон до Москва, сите тие се скоро исти со Келсеновиот модел. Составен е од тринаесет членови, од кои десет се бираат од парламентот со дво-третинско мнозинство од членовите во парламентот, додека останатите тројца судии се преземени од страна на избраните членови. Сите од нив ги уживаат и гаранциите на судската независност, кои класично се предвидени во судството. Секој член се избира за мандат од девет години кој е без право на реизбор. Освен тоа, Судот делува како негативен законодавец. Основната надлежност на судот се состои во онеспособување на правните норми кои се во спротивност со Уставот, било тоа да е на формална или материјална основа.

Како и да е, португалскиот Уставен суд се истакнува во европскиот контекст на некој начин како посебен Суд. Многу карактеристики на португалскиот систем на судската контрола покажуваат дека во Португалија компромисот помеѓу владеењето на правото и демократскиот принцип поставува сосема поинакви

услови отколку во континентална Европа. Накратко ќе укажам на некои од овие карактеристики.

6. Судот може да интервенира пред законскиот процес да заврши, и пред актот одобрен од Собранието да влезе во сила (а priori контролна постапка) и може да побара законодавецот да уреди специфично прашање (неуставно поради пропуст во постапката).

Апстрактната контрола на нормите што е стандардната постапка во сите останати европски уставни судови – пресметано во просек изнесува помалку од 3% од годишните одлуки на уставната контрола.

Конкретната контрола на законите заслужува неколку зборови. Спротивно на останатите европски држави, португалскиот систем малку е изненадувачки незапознат со механизмот на “упатување на претходно прашање“. Иако постои Уставен суд, секој судија може - има моќ и должност да – одбива да примени во случајот норма за која смета дека е спротивна на Уставот во конкретен спор. Ова значи дека секој редовен суд ужива *Nichtanwendungskompetenz*. Односот помеѓу редовните судови и Уставниот суд е заснован на „жалбен механизам“. Секој редовен суд може да донесе решение за секое покренато уставно прашање од страна на странките во спорот или од страна на самиот судија *ex officio*. Ако судот одбие да примени норма во конкретниот случај, поради несогласност со Уставот, системот предвидува задолжителна жалба до Јавното обвинителство. Во спротивно странката која губи има право на жалба пред Уставниот суд после исцрпувањето на редовните правни лекови. Во двата случаи интервенцијата на Уставниот суд, е после одлучувањето на пониските судови, вклучувајќи ги и уставните прашања - и таа зависи од волјата на жалителот да поднесе жалба. Понатаму, одлуките на Уставниот суд се обврзувачки само за странките што го покренале уставниот спор пред Уставниот суд (тие се општо обврзувачки *erga omnes*). Ова значи дека Уставниот суд дејствува како Апелационен суд. Ако се земе во предвид дека повеќе од 90% од одлуките донесени од страна на Уставниот суд за време на судската година се одлуки донесени во вид на жалба на одлуки на редовните судови од ваков вид. Мора да заклучиме дека посебноста на Португалскиот модел на уставна правда лежи токму во оваа разлика.

Конечно, португалскиот Уставен суд има широк спектар на надлежности, кои одат многу повеќе од судската контрола на законите (контрола на избори, мандат на носители на јавни функции, политички партии, приходи и изјава за имот на носителите на јавни функции) кои се сосема непознати за Келсеновите уставни судови.

7. Земајќи ги предвид сите овие карактеристики, може да се заклучи дека, иако ја има усвоено практиката и судската контрола на законите, во Португалија компромисот помеѓу владеењето на правото и демократскиот принцип содржан во принципот на поделба на власта има посебна природа. Постапката за конкретна контрола, нормата за која Уставниот суд смета дека е неуставна не се укинува туку останува во сила (како што претходно напоменав дека донесените одлуки на Уставниот суд не се општо обврзувачки за сите).

Тоа не значи дека Португалија треба да се стави меѓу оние со правните системи како што се на Велика Британија и Канада, каде што судската контрола на законодавството е повеќе исклучок од правило.

Сепак португалскиот систем на судска контрола, чие потекло може да се објасни со историски причини, темата која не можеме да ја развиеме во контекст на ограниченото време на оваа конференција – може да се посочи како интересна во компаративна перспектива.



## „ПРИНЦИПОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА ВО УСТАВНОТО ПРАВО НА ТУРЦИЈА И УЛОГАТА НА УСТАВНИОТ СУД“

*Проф.д-р Ердал Терчан*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА ТУРЦИЈА

### Општо за поделбата на власта

Сакам да ја искажам мојата благодарност на почитуваниот Претседател и нејзините ценети колеги за нивната љубезна покана по повод 50 годишнината на уставното судство во Република Македонија и за успешната организација. Исто така, би сакал да ја искажам мојата чест и среќа што сум поканет на овој настан со колеги од различни земји. Му ја честитам на Уставниот суд на Република Македонија 50 годишнината и во иднина му посакувам многу години исполнети со успех.

Сакам да го започнам мојот говор со дефиницијата за поделба на власта во нашиот правен систем. Системот на поделбата на власта се дефинира како државен или владин систем што ја распоредува власта на законодавна, извршна и судска на различни органи, кои доаѓаат до власт на различни начини и имаат “механизам за проверка и баланс”<sup>101</sup>.

Принципот на поделба на власта се смета за “sine qua non” компонента за денешниот идеал за современа правна држава. Принципот е воспоставен за да спречи концентрација на власта, која што предизвика страдање на човештвото во историјата и затоа примената на принципот, има за цел да ја заштити можната превенција од корупција на политичката власт, првенствено Владата.

Во Декларацијата на правата на човекот и граѓанинот е истакнато дека *општеството во кое што почитувањето на правото не е загарантирано, ниту пак е дефинирана поделбата на власта, не може да се смета за општество кое има Устав*. Оваа изјава значи дека еден од клучните концепти во уставната демократија мора да биде принципот на “поделбата на власта” со цел да се гарантираат човековите права и слободи. За да се биде во сферата на цивилизираното општество, некој треба да го прифати принципот на “поделба на власта”, кој спречува од можна злоупотреба на власта, а не принципот на “концентрација на власта” кој ја прикажува акумулацијата на власт која се стреми кон корупција.

Според Џејмс Медисон, еден од основачите на САД, нема политичка вистина која е несомнено поголема “внатрешна вредност” од поделбата на власта и во таа смисла акумулацијата на цела власт, законодавна, извршна и судска, во исти раце дали на еден, неколку или повеќе, и дали наследено, самопрогласено или избрано, може оправдано да се дефинира како тиранија<sup>102</sup>. Исто така, според Александар Хамилтон, нема простор за загриженост во системи каде власта е распоредена на законодавна, извршна и судска. Како и да е, ако власта е

<sup>101</sup> Soysal, Mumtaz: 100 Soruda Anayasanin Anlami, Istanbul 1990, s. 47; Akgul, Mehmet Emin: Kuvvetler Ayrilgi Ilkesin Domusumu ve Gunumuz Demokratik Rejimledeki Anlami: Ankara Barosu Dergisi, Yil:1968, Sayi: 2010/4, s.81.

<sup>102</sup> The Federalist Paper, No 47: The Classic Original Edition, Published by SoHo Books, USA

акумулирана во еден од овие органи, тогаш постои страв - еден треба да се плаши за сите за доброто на слободата<sup>103</sup>.

Еден од најважните аспекти што треба да се нагласи во врска со принципот на поделба на власта е дека овој принцип не создава изолиран систем што бара апсолутна поделба на органите на законодавни, извршни и судски. Всушност, судската контрола, што е основен елемент во владеењето на правото, спречува поделбата на власта да биде протолкувана како систем каде законодавната, извршната и судската власт се стриктно поделени и воопшто не се мешаат една со друга. Во оваа смисла мора да се биде внимателен при користењето на фразата “да не се меша во сечии овластувања“ во опишувањето на меѓусебните односи меѓу законодавната, извршната и судската власт. Во функционирањето на правната држава со сите нејзини потреби е можно не со апсолутна поделба на овие три власти, туку преку нивна хармонична оперативност во меѓусебната соработка и со тоа се остварува механизмот за проверка и баланс. Со други зборови, поделбата на власта не може да се сфати како овие три власти се целосно одделени и далечни една од друга. Бидејќи таквото сфаќање може да придонесе механизмот на проверка и баланс да стане нефункционален и неефективен. Затоа принципот на поделба на власта, еден од основните принципи на владеење на правото, мора првин да се протолкува и примени како меѓусебна соработка и контрола меѓу органите (властите), а потоа како апсолутна поделба.

Исто така треба да се забележи дека праксата на поделба на власта во денешните општества и политички држави се има променето во изминатите години и во тој поглед, судството стана центар на вниманието бидејќи ја држи положбата да го проверува и балансира законодавството и извршната власт. Всушност, во денешните парламентарни демократии – според нивната природа – законодавните и извршните органи делуваат поединечно како едно единствено тело и со тоа исчезнува *поделбата на власта* меѓу овие две власти. Затоа може да се каже дека принципот на поделба на власта во XX-от век го карактеризира судската власт која е ослободена од политичката власт и се смета за оперативна во оваа смисла<sup>104</sup>.

Затоа, заштитата на индивидуалните права и слободи наспроти политичката власт и можните арбитражни одлуки на законодавната и извршната власт се можни само преку контролата спроведена од судските органи кои што имаат институционална независност од законодавната и извршната власт.

### Улогата на турскиот Уставен суд

Турското уставно право поделбата на власта ја смета за *sine qua non* за демократското владеење. Поделбата на власта беше еден од пробните концепти за време на уставното движење кое започна во 1880 година. Уставите од 1924, 1961 и 1982 година во Републиканската ера го прифатиле системот на поделба на власта и одредиле дека државата е поделена на законодавна, извршна и судска власт. Во Уставот од 1982 година, кој сè уште е во сила, членот 7 ја регулира законодавната, членот 8 извршната, а членот 9 судската власт во согласност со принципот на поделбата на власта.

Во преамбулата на нашиот Устав е опишано како поделбата на власта мора да се интерпретира и формулира: Поделбата на власта, нема за цел да направи преседан меѓу органите на државата, туку само се однесува на вршењето на

<sup>103</sup> The Federalist Paepser, No 48: The Classic Original Edition, Published by SoHo Books, USA

<sup>104</sup> Bertil Emrah Oder: Anayasa Yargisinda Yorum Yontemleri, Beta Yayinlari, Istanbul 2010, s. 192.

одредени исполнувања на обврските и е ограничена во цивилизираната соработка и поделба на функциите; и фактот дека само Уставот и законите ја имаат супремацијата.

Законодавните, извршните и судските тела претставуваат три независни и еднакви власти на државната администрација во турското уставно право. Затоа, не постои хиерархија меѓу овие три власти и секоја од нив ги врши дадените овластувања во рамките на нивните уставни надлежности. Законодавната власт прави законите да дејстуваат на база на суверенитетот кој произлегува од примената на овие закони од страна на јавната и извршната власт. Судската власт, дејствувајќи врз база на независноста, која што произлегува од јавноста, ги применува постоечките форми на конкретните спорови и ја исполнува должноста за контрола во решавањето на овие спорови.

Поделбата меѓу законодавната и извршната власт, денес изгледа дека законодавната која е водена и диригирана од извршната и парламентарната контрола, генерално има само формална природа, а извршната власт станува значајна во разграничувањето на законодавната и извршната власт<sup>105</sup>. Како што постои механизам на строга дисциплина во внатрешните процеси на политичките партии во нашата држава сосема е вообичаено и нормално членовите на парламентот да го дадат својот глас според инструкциите од врвот на нивната партија. Слично, партијата која има мнозинство во законодавниот орган ја формира Владата и политичката партија која ја сочинува Владата, исто така, го има мнозинството и во Парламентот. Затоа, законодавната и извршната власт може да се акумулира во владејачката политичка партија, или поточно кажано, во менаџментот на владејачката партија. Како резултат на тоа, како партија која го има мнозинството во законодавниот орган ја врши и законодавната и извршната власт, има повеќе единство отколку поделба помеѓу законодавната и извршната власт. Во овој случај, изгледа дека принципот на поделба на власта на законодавна и извршна ја има загубено својата функција<sup>106</sup>.

Откако поделбата меѓу законодавната и извршната власт која служи како механизам за проверка и баланс стана неефективна, судската власт дојде до израз задолжително како последица на потребата од поделба на власта и судството се стреми да ја пополни празнината во контролниот механизам. Во овој случај Уставниот суд презеде огромна одговорност.

Како што стои во член 9 на нашиот Устав, судската власт ја вршат независни судови во име на турскиот народ. Независното и непартиското судство мора да се обезбеди наспроти законодавните и извршните органи, така што судската власт ќе ги пополни празнините во механизмот на проверка во согласност со поделбата на власта. Нашиот Устав содржи задолжителни правила и одредби во врска со ова прашање (членови 138, 139, 140 и 159 од Уставот).

Турскиот Уставен суд (Судот) има особено значење меѓу судските органи, кои ја спроведуваат оваа контрола. Судот, којшто има долго искуство од 50 години, има вложено огромни напори преку неговите различни одлуки во врска со заштитата на принципот на поделба на власта, принцип којшто е еден камен-темелник на системот.

Според Судот, поделбата на власта е призната во Уставот како основен принцип во остварувањето на суверенитетот преку овластените органи и исто така

<sup>105</sup> Ulusoy, Ali: *Idari Yarginin Demokratik Sistem Icindeki Konumu*”, *Demokrasi ve Yargi, Demokrasi ve Yargi Sempozyumu: Turkiye Barolar Birligi*, 04-06 Ocak 2005, s.354.

<sup>106</sup> Akgul s.95-96.

ја сочинува основата на карактеристиките на една демократска, секуларна и социјална држава водена од владеењето на правото, како што е цитирано во член 3 во Уставот<sup>107</sup>.

Уставниот суд настојува да го обезбеди почитувањето на поделбата на должностите и овластувањата меѓу законодавната и извршната власт од една страна и да го спречи мешањето на законодавната и особено извршната власт во судската власт, од друга страна. Всушност, во една од неодамнешните одлуки Судот укина закон кој имаше цел да го направи Министерот за правда повлијателен во однос на личните права и бенефиции од тие на судиите и обвинителите и да ја зголеми надлежноста на Министерот како претседател на Високиот совет на судии и обвинителите, како институција основана да ја обезбеди независноста и правната гаранција на судиите.

При разгледувањето на оваа поништувачка одлука, Судот накратко изјави дека поделбата на власта е еден од камен-темелниците на правната држава чии регулативи го прават судството чувствително на политички интервенции, што би значело грубо кршење на принципот на поделба на власта и владеењето на правото<sup>108</sup>. Според Уставниот суд, регулативата која го прави судството ранливо на политички интервенции, излегува од делокругот на дискреционата власт на законодавниот орган во согласност со поделбата на власта. Според Судот, во современите демократии, законодавецот може да донесе прописи кои се однесуваат на судството како потреба на судската политика. Меѓутоа, споменатите прописи може да не ја елиминираат судската независност и со тоа да се овозможи да се создаде политичко судство.

Во многу негови одлуки, турскиот Уставен суд истакна дека судството не треба да се меша во полето на надлежностите на законодавната власт. Во овој поглед, Судот потенцира дека законодавниот орган има надлежност да определи кој акт претставува кривично дело, кои казни се предвидени за таков вид на кривично дело и какви помилувања може да се добијат за таков криминал<sup>109</sup>. Според Судот, Законодавецот по ова прашање има право на дискреција и принципот на поделба на власта ги спречува другите органи од мешање во таквата власт. Воспоставување и имплементирање на правно-казнената политика во општеството е политички став и сè додека универзалните принципи не се прекршени, тоа припаѓа во областа на судската власт.

Како резултат, поделбата на власта е *sine qua non* за либералните влада, каде се загарантирани правата и слободите. Турското уставно право го признава овој принцип како еден од основните референци за витална демократија. Согласно со тоа, турскиот Уставен суд носи одлуки за заштитата на поделбата на власта така што системот функционира нормално во уставните рамки, и правата и слободите се целосно заштитени и ефективно обезбедени. Судот во однос на полето на надлежноста на законодавната власт и извршната власт од една страна и од друга страна, донесува одлуки за да обезбеди законодавната и извршната власт да останат во нивните сопствени граници и да не се мешаат со полето на надлежностите на судството. Затоа Судот служи како чувар на системот.

<sup>107</sup> Одлука на Уставен суд 12.12.1991, Е: 1991/27, К:1991/50

<sup>108</sup> Одлука на Уставен суд 10.04.2014, Е.2014/8.

<sup>109</sup> Одлука на Уставен суд 27.10.2011, Е. 2011/46, К.2011/145



## **РАБОТЕН ДЕЛ**

### **ВТОРА СЕСИЈА – ВТОРА ПОД-ТЕМА:**

*„Оценка на уставноста и законитоста на  
подзаконските акти“*



**„ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ НИЗ ПРАКСАТА НА УСТАВНИОТ СУД  
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА“**

*Д-р Наташа Габер – Дамјановска*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Подзаконските акти претставуваат ефикасни имплементациони инструменти на извршната власт, но и акти на бројни други владини и невладини органи и организации на државно или локално ниво. Тие ги *оживотворуваат во пракса* повисоките нормативни акти почнувајќи од Уставот, па се преку поопштите норми, дефиниции, правила и критериуми регулирани во законите. Како и другите извори на правото, подзаконските акти се средство преку кое се обезбедува примена на начелото на правна сигурност и еднаквост, бидејќи сите потенцијални учесници во определени општествени односи знаат однапред како да се однесуваат, а од друга страна општите правила делуваат кон сите на ист начин.

Подзаконските акти како извор на правото во материјална смисла ја претставуваат потребата за *поконкретно регулирање* на определена материја. Тие ја одразуваат тековната општествена “жива” динамика која користејќи ги пошироките законски поставени рамки, ги решава сите практични прашања поврзани со нормираната појава. Подзаконските акти се корисни практични инструменти-егзекутори на законскиот императив, негови оживотворувачи преку кои најдиректно се огледува принципот на владеење на правото во една држава.

Бездруго *процесот на донесување* на подзаконските акти суштински се разликува од оној кој се однесува на законите. Основната разлика меѓу подзаконскиот акт и законот е дека првиот е донесен од не-суверено тело, кое го црпи својот авторитет од друго повисоко тело и може да се однесува на ограничена листа на прашања. Во материјален смисол, односот на законите и подзаконските акти е дека законите се израз на народната волја и тие можат да утврдуваат права, обврски и овластувања, додека пониските прописи можат само да го определуваат начинот на кој тие овластувања и обврски треба да се остваруваат. Тој принцип е опфатен со член 51 став 1 од Уставот кој регулира дека во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Врз овој генерален принцип и пристап се темели и праксата на Уставниот суд. Законите ги донесува Собранието на Република Македонија<sup>110</sup> откако претходно ќе поминат низ собраниска процедура, додека подзаконските акти се носат на многу побрз начин од страна на извршната власт и не подлежат на таков систем на “проверка” или претрес. Затоа е и мошне лесно егзекутивата да ги носи и директно да маневрира со практичната примена на законите на многу ефикасен начин. Впрочем, таа е конкретната примена на законите е таа која граѓаните најмногу ја чувствуваат.

Од аспект на *субординација* на актите, законските правни правила кои ја регулираат односната материја реално не се во состојба сеопфатно и во сите

<sup>110</sup> Според член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот



подробности да ја регулираат, па затоа постои потреба од доуредување и со други пониски по ранг нормативни акти. Освен тоа, постои и техничка причина од која потекнува ваквото хиерархиско регулирање на актите, со оглед на тоа дека законскиот текст мора да биде јасен, прецизен, недвосмислен и прегледен при регулирањето на правата и обврските на граѓаните а подзаконските акти го растеретуваат законскиот текст од поединости кои не претставуваат иманентен законски елемент. Доразработката или допрецизирањето на законски поставените критериуми и правила е задача на подзаконскиот акт, во кој се оживотворуваат специфични детали, постапки, технички параметри, формално-оперативни правила и друго а чија појдовна основа треба да е јасно и прецизно утврдена во законскиот текст.

Истоветно, слична улога имаат и законските “отворени“ односно пошироко поставени одредби на крајот од членот, кои се користат од практични причини при регулирање на идни актуелно непредвидени состојби. Таквата “отворена“ клаузула мора да овозможи подинамичен внес на измени и да антиципира идни развојни промени за што законот му пренесува такво својство преку нови, практични форми, облици и стандарди прифатливи во номотехниката и решливи на ниво на подзаконски акт. Сепак, во рамките на целиот процес мора да се внимава да не се наруши принципиелната хиерархија на нормативните акти и границите на дозволеният опсег на регулирање на односите преку подзаконскиот акт.

*Дефиниција:* Подзаконски акти се *општи акти од пониска правна сила од законот* кои се разликуваат по својот назив, доносител и правна природа. Нив може да ги носи извршната власт односно органите на единиците на локалната самоуправа, организациите кои имаат јавни овластувања, политичките партии, синдикатите, здруженијата на граѓани, а тие мораат да бидат во согласност со закон и Устав. Ваквите акти кои Уставниот суд ги разгледува мериторно, по својата содржина се акти – правила, со кои се пропишува некое општо и апстрактно правило за неограничен број на општествени субјекти, случаи и лица (*erga omnes* дејство) за кои се однесува нормираната материја. Подзаконските акти се *карактеризираат* со: законитост, конкретност, авторитативност, правно дејство и извршност.

Имајќи ја предвид разнородната функција која подзаконските акти ја извршуваат, праксата познава мошне богата листа на *видови* подзаконски акти, во која спаѓаат: уредбата<sup>111</sup>, правилникот, одлуката, наредбата, упатството, деловникот, решението, заклучокот, статутот, колективните договори, актите на разни регулаторни тела, владини органи и организации, како и на единиците на локалната самоуправа вклучително и урбанистичките планови. Уставниот суд нив ги разгледува од аспект на нивната уставност и законитост.

Исто така, Уставниот суд согласно член 110 алинеја 7 од Уставот има надлежност да одлучува единствено за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и здруженијата на граѓаните. Од овој член произлегува дека Уставниот суд е надлежен да одлучува единствено за актите определени со овој член, а не за сите акти донесени од овие субјекти. Од таа причина, иницијативите кои целат кон оценување на други подзаконски акти донесени од нив, Судот ги отфрла заради немање на надлежност.

Најчесто, подзаконските акти се динамична *алатка на администрацијата* и во нив спаѓаат сите правни акти и материјални дејствија што таа ги носи или

<sup>111</sup> Член 91 став 1 алинеја 5 од Уставот “Владата на Република Македонија...донесува уредби и други прописи за извршување на законите“

презема при вршењето на административните дејности. Нормативната дејност на органите на администрацијата се состои во донесување подзаконски општи правни акти, само кога со закон се овластени за тоа. Со нив не може да се установуваат нови права и обврски за граѓаните, туку само се презицираат и доразработуваат законите. Во Република Македонија често, потребата од донесување на подзаконските акти директно се наведува во материјалните закони заради потребата од подетално и попрактично регулирање на односната област, која воедно може да биде подложна на подинамично менување или адаптација во согласност со менливите општествени потреби. Законот освен правната основа, може да го определи и рокот во кој треба подзаконскиот акт да се донесе, субјектот кој треба да го донесе (лице, тело или орган), како и генералната форма и содржина на елементите кои тој треба да го опфати и детализира. Оние подзаконски акти кои не се конкретно наведени во материјалниот закон дека ќе бидат донесени но сепак постои индикација за потреба од дорегулирање на материјата со подзаконски акт, се носат дискреционо, со повикување на член 55 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, во кој е наведено генералното овластување на министерот и/или директорот на самостојниот орган на државната управа да носат подзаконски акти<sup>112</sup>.

Подзаконските акти мора да бидат *донесени* во законски пропишана постапка, при што мора да се почитува очекуваната зацртана форма на актот. Овластувањето кое подзаконскиот акт го добива и кое е пренесено од законот не смее да биде пречекорено и не смее да биде употребено спротивно на целта заради која е дадено. Во случај овие ограничувања да не бидат почитувани, донесениот акт ќе биде неуставен и незаконит. Затоа, уставните одредби се појдовната основа при ценење на подзаконските акти од аспект на поделбата и структурата на државната власт, вклучително како и меѓусебните односи на органите на државната, а особено извршната власт. Често, Уставниот суд на Република Македонија се наоѓа во состојба да ја оценува уставноста и законитоста на бројни подзаконски акти токму од овие аспекти. Ако подзаконскиот акт е спротивен на уставот или законот тој може да биде укинат или поништен. Со поништувањето се поништуваат и сите правни последици кои тој акт ги произвел од моментот на неговото стапување на сила (*ex tunc*) додека со укинувањето на актот тој не може да има правна примена во иднина, започнувајќи од моментот кога тој е укинат (*ex nunc*). Но дури и во случаи кога не се поведува постапка за оценување на уставноста и законитоста на подзаконскиот акт, со својот искажан став Уставниот суд помага во унификација и стандардизација во разбирањето и примената на одредбите.

Уставниот суд на Република Македонија *ги зема во разгледување* иницијативите кои се однесуваат на оценување на уставноста на *пропис или друг општ акт*<sup>113</sup>. Определувањето на тоа *што* Уставниот суд на Република Македонија го смета за пропис кој би бил подобен за уставно судска оценка го наведува во бројни предмети, а тоа генерално го опфаќа пристапот дека актот меѓу другото, треба да содржи општи норми, да уредува односи на општ начин и од него да произлегуваат права и обврски за неопределен број на субјекти во правото. Судот мериторно ги разгледува и сите писмена што на општ начин уредуваат права и обврски, без разлика каков е формалниот назив на актот<sup>114</sup> но земајќи го предвид неговиот

<sup>112</sup> Закон за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на Република Македонија бр.58/2000

<sup>113</sup> Член 11, 12, 13 и 14 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, 1992 година

<sup>114</sup> Во праксата примери со писма-обраќања до граѓаните во кои им се наметнуваат обврски

правен ефект врз граѓаните. Конкретните правни акти не спаѓаат во рамките на надлежноста на Уставниот суд, освен кога потпаѓаат под член 110 став 1 алинеја 3 од Уставот кои се однесуваат на заштита на слободите и правата на граѓаните<sup>115</sup>.

### Уставносудска пракса

Иако во теоријата може да преовладува впечатокот дека границите на опсег на законите наспрема *материјата* која de facto ја регулираат подзаконските акти е јасно поделена, сепак во уставносудската пракса се огледа реалната состојба, каде се јавуваат бројни прашања од овој вид. Во некои предмети се оценува дали начинот на кој ресорниот министер врз основа на законот го уредува предметното прашање со подзаконски акт на определен начин е уставно или не. Тоа може да се воочи во предметот 87/2013 каде беа оспорени член 6 став 4 во делот “содржината и“ од Законот за прекинување на бременоста<sup>116</sup>. Со оглед на тоа дека член 6 став 3 точно ја наведува и набројува содржината на советувањето кое бремената жена ќе го добие<sup>117</sup> се поставува прашање дали постои повредна на уставноста и законитоста на став 4 на истиот член кој наведува дека “Содржината и начинот на советувањето од став 3 на овој член го пропишува министерот за здравство со посебен акт“. Судот по ова прашање не поведе постапка, но дилемата останува. Како што издвоеното мислење наведува : “Со самиот факт што содржината на посебниот акт кој треба да го донесе министерот за здравство повторно се споменува и законски се овластува тој да го уреди со посебен акт, Законот остава и понатаму простор за интервенција на министерот во содржината на подзаконскиот акт, а надвор од веќе дадената законска рамка, со нови елементи на советувањето кои се однапред непознати. Во случај интенцијата на законодавецот сепак да била советувањето на бремената жена единствено да го подразбере како операционализација на законот, а никако како право на изворно утврдување на други содржини на советувањето, ја прави оваа законска формулација потполно излишна и беспредметна, а воедно оправдано за уставно-судска интервенција“<sup>118</sup>.

Во праксата на Уставниот суд неретко се среќава оспорување на уставноста и законитоста на колективни договори. Индикативен пример е У.бр.73/2014 каде е оспоруван Колективниот договор на воздухопловната навигација М-НАВ А.Д. Скопје<sup>119</sup> во целост како и поделни негови одредби. Воедно, треба да се спомене дека колективните договори на ова акционерско друштво биле и порано цел на уставносудско оценување<sup>120</sup>. Во конкретниот случај, Судот укина дел од оспорените одредби наоѓајќи дека тие не се во согласност со Уставот и законот утврдувајќи дека: законски е неосновано при пополнувањето на слободните работни места да се дава приоритет на лицата што се веќе вработени кај работодавачот; коефициентите

<sup>115</sup> Таа постапка е разработена во глава IV членови 51-57 од Деловникот на Уставниот суд.

<sup>116</sup> “Службен весник на Република Македонија“ бр.87/2013

<sup>117</sup> Наведени се можните предности за продолжување на бременоста, ризиците при спроведување односно неспроведување на интервенцијата за прекинување на бременоста по здравјето и животот на жената, методите за вршење на прекинување на бременоста, како и можностите и методите за спречување на бременоста.

<sup>118</sup> Цитат од издвоеното мислење приложено кон Решението на овој предмет.

<sup>119</sup> Под број 02-103/1 од 17.01.2014 година, склучен помеѓу синдикалните организации при М-НАВ А.Д. – Д Скопје Контрола на летање (ССКЛ) и Воздухоплован персонал (СВП) и Управниот одбор на М-НАВ А.Д. Скопје.

<sup>120</sup> Со Решение У.бр.60/2013 Уставниот суд поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на повеќе одредби од Колективниот договор на М-НАВ А.Д. Скопје под број 03-1793/1 од 10.12.2012 година

за сложеност на работните места според кои се утврдуваат различните звања според законот не би требало да претставуваат службена тајна и да се регулираат во посебен анекс на колективниот договор; не постои законско ограничување на бројот на синдикалните претставници што можат да бидат избрани од страна на синдикатот, а нивната законска заштита се однесува на сите нив ирелевантно дали потекнуваат од репрезентативен или не синдикат; и дека согласност за откажување на договорот за вработување на синдикалниот претставник за време на вршењето на должноста се бара од синдикатот кој го избрал работникот и чии интереси ги застапува, а не “репрезентативниот синдикат“ како што наведува колективниот договор.

Исто така, незаконитост претставува и рокот кој е определен за повторно донесување на нов колективен договор, со оглед на тоа дека во Законот за работни односи е наведено дека “колективен договор може да се склучи на определено време за период од две години, со можност за продолжување, со писмена согласност на страните на договорот“<sup>121</sup> со оглед на тоа дека во овој случај временската динамика на менување на актот, притоа без да содржи никакви суштествени промени, е повторено помала од предвидениот минимален рок наведен во Законот. Имајќи предвид дека ваквите договори ги втемелуваат и обезбедуваат работничките и социјалните права на вработените, повеќе од јасно е дека нивното често менување ја нарушува правната сигурност на засегнатите, отворајќи простор за незаконитости и можни злоупотреби.

Генерален став на Судот, како во овој така и во други примери, а воедно и во склад со Законот за работни односи е дека со колективните договори не може да се определат помали права од оние кои се утврдени со закон, а ако содржат такви одредби се сметаат за ништовни и се применуваат соодветните законски одредби. Уставниот суд има и богата пракса<sup>122</sup> на разгледување на одлуки за донесување на детални урбанистички планови (ДУП) при што надлежност на Судот при разгледувањето на овие подзаконски акти воглавно е дали е испочитувана законски утврдената постапка при изработувањето и донесувањето на актот според Законот за просторно и урбанистичко планирање<sup>123</sup>, како и дали се испочитувани други законски одредби од односната област. Таа постапка е разработена во членовите 7 до 48 од наведениот закон а изработувањето, донесувањето и спроведувањето на урбанистичките планови е од јавен интерес. Во овие законски одредби законодавецот во функција на обезбедување на уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија утврдил прецизна регулатива во врска со планирањето на просторот, точно определувајќи ги плановите за просторно и урбанистичко планирање, нивната содржина и постапката за нивно донесување. И покрај тоа што надлежност на Судот е мериторно да оценува дали доносителот ги испочитувал сите фази на постапката, сепак тој не навлегува во прашања од стручно-технички карактер, не је цени самата содржина на плановите, не ги цени заклучоците за оправданоста или неоправданоста на прифатените или неприфатените забелешки и предлози по анкетни листови од граѓани, ниту навлегува во оценката на планот во однос на подзаконски акт (бидејќи претставуваат акти од ист ранг) или во утврдување на сопственички и други

<sup>121</sup> Член 226 од Законот за работни односи.

<sup>122</sup> Примери од скорешната пракса на Уставниот суд: У.бр.63/2014, У.бр. 73/2013, У.бр. 3/2013, У.бр. 6/2013

<sup>123</sup> Службен весник на Република Македонија 51/2005, 137/2007, 151/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011 и 53/2011.

индивидуални права на граѓаните. Придружните документи, како на пример донесување на програми за изработување на урбанистички планови, или одлуки за утврдување потреба од донесување урбанистичка планска документација за усогласување на намената на градежното земјиште, не се во надлежност на Судот мериторно да ги разгледува.

Во предметот У.бр.3/2013 година Судот поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување и изменување на ДУП број 07-1019/13 донесена од Општина Куманово, бидејќи доносителот на одлуката не го достави нацрт-планот и предлог-планот и бидејќи постои спорна фактичка состојба околу испочитувањето на фазите на постапката предвидени во Законот, при што постои повреда на уставното начело на владеење на правото.

Исто така, Уставниот суд ја укина Одлуката за донесување Урбанистички план вон населено место за ГП1 во блок 4.3, 2011-2021, број 07-5169/3 Општина Охрид, бидејќи меѓу другите пропусти во законската постапка, преку постапката за донесување на нов план за простор, фактички се врши измена на веќе планиран простор со важечки план, а измената не е направена преку постапка за изменување и дополнување на постоечки план.

Со Решение У.бр.14/2013 Судот поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување на Изменување и дополнување на ДУП “Долно Водно“ Општина Центар-Скопје. Како што образложението наведува: “...планирањето на просторот кое се врши во постапка и од надлежни органи има за цел задржување или менување на постојната состојба на просторот во постапка во која треба да бидат изразени и потребите на граѓаните што е концепт на законот, заради што и се спроведува јавната анкета. Секакво друго постапување и менување на планот надвор од она што е предвидено во нацрт планот и што не е резултат на јавната анкета во суштина ја обесмислува и ја обезличува целта на јавната анкета...“. По констатирањето на фактичката состојба, според која е евидентно дека “...оспорениот план во делот кој се оспорува со иницијативата, не е истоветен како и Предлог-планот кој бил изложен по повод последно спроведената Јавна презентација и Јавна анкета, на начин што презентираниот Предлог-план во делот што се оспорува со иницијативата, претпрел суштинска промена од аспект на поединечната класа на намена на земјиштето, вклучително и по однос на пристапниот пат“, Судот заклучил дека кога јавно изложен план на увид на граѓаните е со едни содржини, а се презентира конечен план со други содржини, на тој начин се доведува во прашање принципот на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, односно правната сигурност на граѓаните.

Со оглед на трендовите на континуиран пад на стандардот и растот на животните трошоци и искажаниот интерес на граѓаните за прашања врзани со снабдувањето и користењето на различните видови енергија, Уставниот суд често разгледувал иницијативи кои се насочени кон оценка на уставноста и законитоста на Мрежните правила за дистрибуција на топлинска енергија за греење, или Тарифниот систем за продажба на топлинска енергија, Тарифниот систем за пренос на електрична енергија, Тарифниот систем за дистрибуција на електрична енергија, Тарифниот систем за продажба на електрична енергија на тарифни потрошувачи и слично, кои вообичаено се донесуваат од страна на некое регулаторно тело, во случајов Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија. Иницијативите ги ставаа под уставен и законски тест условите и процесот на приклучување и исклучување на корисниците на топлинска енергија, дилемата дали е можно преку подзаконскиот акт кој го носи министерот односно

регулаторните тела – дали може преку актот да се пропишува надлежност на други органи или за граѓаните и другите правни лица да се утврдуваат права и обврски, и други правни прашања<sup>124</sup>.

Во оваа смисла индикативен е предметот У.бр. 125/2012 година, каде цел на иницијативата биле Правилата за снабдување со топлинска енергија. Судот анализирајќи ја спецификата на колективните објекти за домување и пасивното преземање на топлинската енергија при нејзиното поминување низ веркалните цевки, укажал дека: “корисникот на топлинската енергија во колективен објект не е во субординарен однос со останатите корисници, туку станува збор за меѓусебно поврзана активност во користењето на топлинската енергија, како и од аспект на трошоците.“ Заклучокот е дека во колективните објекти за домување, и исклучените потрошувачи од топлинскиот систем објективно користат одредена топлинска енергија поради неможноста тоа да се отстрани, од каде произлегува и основаноста на обврската за истата да платат, пропорционално на потрошената енергија, а не да ја користат на сметка на неисклучените потрошувачи. Со овој став Судот одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на оваа оспорена одредба (член 53 став 2). Случаите кои во пракса носат определена физичка и техничка специфика, се упатени индивидуално да се регулира објективноста на нивната состојба, по потреба и по судски пат. Но, затоа во истиот предмет Судот ги укинал член 13 и член 53 став 1 во делот кој наложува дека поединечно исклучување на потрошувачите по нивно барање може да се врши само по претходно добиена согласност од вкупниот број на потрошувачи на тој колективен објект. Врз база на оваа интервенција на Судот, следеа нови, но засега неуспешни иницијативи кои целеа на некои од пресметковните елементи за определување на цена на испорачана електрична енергија на тарифните потрошувачи<sup>125</sup>.

Дополнително, издвоеното мислење кон предметот наведува дека со оглед на тоа дека во Законот не е утврдена обврска за плаќање надомест за топлинска енергија од страна на лицата кои живеат во колективните објекти за домување, а кои престанале да бидат корисници на топлинска енергија поради исклучување на грејниот простор, неуставно да биде должноста тие да плаќаат дел од надоместокот за топлинска енергија е утврдена со подзаконски акт донесен од Регулаторната комисија. Поради таквата ситуација, ова прашање треба да биде предмет на оценка од страна на редовното судство, а никако да се утврдува со подзаконски акт, како што е сторено.

Во предметот У.бр.149/2013 Уставниот суд поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 12 став 1 точка 10 од Правилникот за спроведување на Законот за акцизите<sup>126</sup> како резултат на познатиот став и пракса во бројни законски и подзаконски акти кои регулираат материја од различна природа. Имено, Судот наведе дека е неуставно “кон барањето за издавање на акцизна дозвола да се приложи и уверение издадено од надлежен суд дека против барателот не се води кривична постапка..бидејќи на тој начин се повредува принципот на презумпција на невиност утврден во член 13 став 1 од Уставот и член 2 од Законот

<sup>124</sup> Правилата за снабдување со топлинска енергија биле разгледувани во У.бр.125/2012, У.бр.197/2012, У.бр.83/2013, 98/2013 и У.бр.80/2013. Кај некои имало процесни пречки да се одлучува, бидејќи актот не бил повеќе во важност и примена (У.бр. 95/2013).

<sup>125</sup> Како на пример реактивната електрична енергија, активната моќност или ангажираната топлинска моќност

<sup>126</sup> Службен весник на Република Македонија број 40/2001, 72/2001, 89/2001, 50/2002, 86/2002, 19/2003, 54/2003, 6/2004, 6/2005, 44/2006, 137/2006, 25/2008, 125/2008, 53/2009, 94/2009, 122/2009, 46/2010, 85/2010, 156/2010, 29/2012 и 106/2012

за кривичната постапка“. Ова од причини што лицето кое според закон би сакало да добие акцизна дозвола ако сака да пороизведува, складира, прима или испраќа добра подлежни на акциза (а за него не се води кривична постапка), практично во постапка на непостоење на услови за настанување на акцизен долг, со оспорената одредба тоа се смета за виновно за сторено кривично дело и пред да биде утврдена неговата вина со правосилна судска одлука поради што таа одредба по својата суштина во овој дел всушност е казнена одредба, односно има елементи на правна последица од осуда врз лицето што не произлегува од осудата, туку настапува по сила на законот (*ex lege*) и на тој начин се проширува правното дејство на осудата, за што не постои уставен основ.

За некои подзаконски акти Уставниот суд е на позиција дека немаат карактер на пропис кој е подобен за уставносудска оценка па спрема тоа Судот се прогласува за ненадлежен. Тоа се случаи кога оспорениот правилник има карактер на интересен акт со кој само се доуредуваат интерните односи или одредени прашања кои се однесуваат само на вработените на некое конкретно министерство или друга организација (пример У.бр. 54/2013). Се смета дека ваквиот тип на Правилници се однесуваат исклучиво на интерните односи, односно се однесуваат само за лицата кои се на служба и работа во тој конкретен правен субјект. Ист случај е и У.бр.145/2013 кој се однесува на оценка на Правилникот за избор, упатување и враќање на лица од Министерството за одбрана и Армијата на Република Македонија на служба од странство-тоа е интересен акт на Министерството за одбрана. Исто е постапено и во предметот У.бр. 27/2014 година, со оглед на тоа дека иницијативата целеше кон Правилникот за кадровски менаџмент во Воената служба за безбедност и контраразузнавање. Но, во У.бр.13/2013 за Правилникот за постапката за прием на професионални војници на служба во Армијата на Република Македонија донесен од министерот за одбрана Уставниот суд повел постапка од причина што законскиот основ за носење на овој правилник престанал да важи (не е повеќе во правниот поредок, нема законски основ) а законски определениот транзиторен период од девет месеци за донесување на новите подзаконски и други акти изминал.

Некои предмети упатуваат на тоа дека министерствата според Законот за организација и работа на органите на државната управа вршат работи утврдени со закон, а не со Деловникот на владата (У.бр.100/2013). Сепак Судот ценејќи ги односните закони и Деловникот зазема став дека оспорените делови од Деловникот не можат да се гледаат изолирано сами за себе, туку во контекст на целината на одредбите од Деловникот кои ја разработуваат материјата на меѓусебната соработка на министерствата и на другите органи на управата, особено кога се однесува на прашањата за регулаторна реформа како интегрален дел на реформата на јавната администрација.

Исто така, во предметот У.бр. 63/2013 при решавање на прашањето кон кое целела иницијативата – дека според Уставот правата на вработените и нивната положба се уредувала со закон и со колективни договори, а не со актите за систематизација, како што предвидувала оспорената одредба, бидејќи оспорениот член 15 став 3 алинеја 3 од Законот за јавните службеници<sup>127</sup> наведува дека во јавната служба може да се вработи лице кое ги исполнува општите и посебните услови, а во посебните услови спаѓаат и други услови кои се утврдени во актот за систематизација на работните места. Овде Судот сметал дека определбата дел од

<sup>127</sup> Службен весник на Република Македонија бр.52/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013 и 106/2013.

посебните услови за вработување во јавната служба да бидат утврдени во актот за систематизација на работните места, за секоја одделна служба, не ги повредува уставните одредби посочени во иницијативата. Всушност, со подзаконскиот акт за систематизација се определуваат посебните услови за вршење на работата на секое поединечно работно место но и бројот и структурата на потребите од работници во конкретната јавна служба. Во таа смисла тој не уредува права и обврски од работниот однос, бидејќи веќе се пропишани, туку утврдува други посебни услови, кои произлегуваат од специфичните работи кои ги вршат јавните службеници. Судот смета дека во законската одредба не е можно детално, за секое конкретно работно место конкретно да се набројат сите елементи и квалификации кои треба да ги исполнува лицето кое се вработува во јавна служба. Самиот акт за систематизација на работните места не е ниту пак може да биде извор на правото по однос на правата на државните службеници и нивната положба, туку се работи за интерен акт со кој се доуредуваат интерни и конкретни прашања од процесот на работата.

Што се однесува до подзаконски акти кои ги носат единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), интересен пример е предметот У.бр. 152/2013, каде Судот повел постапка за оценување на уставноста и законитоста од причина што општината Јегуновце во своите донесени Критериуми за утврдување на пазарна вредност на недвижен имот во Општина Јегуновце<sup>128</sup> определила драстично различен број на бодови (кој претставувал основа за утврдување на пазарната вредност) во зависност од титуларот на сопственоста на недвижниот имот, поточно во зависност од тоа дали сопственикот е физичко или правно лице (5 наспроти 40 бодови). Оваа регулатива е и во директна спротивност и надвор од правно утврдените рамки во Законот на даноците на имот и Методологијата за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот.

Слични предмети во кои Судот имал интервентна (укинувачка или поништувачка улога), а каде се ценело дека носителот на подзаконскиот акт делувал спротивно на принципот на уставност и законитост се: предвидување на дополнителни критериуми, освен законски поставениот основен критериум за стекнување на станарско право<sup>129</sup>; самостојно утврдување на цените на здравствените услуги што паѓаат на товар на Фондот за здравствено осигурување, надвор од стандардите и нормативите, тоест рамките на Законот за здравствена заштита<sup>130</sup>; регулирање на категоризација на стручните лица надвор од законските рамки, предвидување на повеќе услови од законските за стекнување на звањето овластен сметководител и утврдување на бројни ограничувања за вршителите на оваа дејност кои се надвор од законската рамка<sup>131</sup>; одредување на максималниот број на поени што може да ги добие избраниот лекар без оглед на бројот на пациентите на кои им пружа здравствена заштита со што се ограничува на осигурениците правото

<sup>128</sup> Број 07-300/16 од 28.02.2013 година, Службен гласник на Општина Јегуновце број 47/2013 од 01.03.2013 година

<sup>129</sup> Предвидено во Правилникот за решавање на станбените потреби на работниците, донесен од Советот на Земјоделскиот институт, Скопје, У.бр.238/1992

<sup>130</sup> Оспорен бил Ценовникот за извршени здравствени услуги на медицинскиот центар “Борка Талески“ од Прилеп У.бр. 135/1993

<sup>131</sup> Предвидено во Правилникот за услови и критериуми за стекнување на професионални звања од областа на сметководството, донесен од Собранието на Сојузот на сметководители, финансисти и ревизори на Република Македонија 1994/95 година и Правилникот за условите и критериумите за стекнување професионално звање од областа на сметководството-овластен сметководител, донесен од Конференцијата на Комората за сметководствено-финансиските работници 1995 година, У.бр. 247/1995



на слободен избор на лекар за осигуреникот и дополнително утврдување на јавна давачка<sup>132</sup>; додавање на нови критериуми, надвор од законските за утврдување на организационите единици во јавните здравствени установи кои не можат да се издаваат под закуп<sup>133</sup>; овластување од страна на законодавецот на Судскиот совет да пропише други критериуми за оцена на стручноста и совесноста на судијата различни од утврдените од Законот за судовите и тоа со подзаконски акт<sup>134</sup>; пропишување на категоризација на корисници на комуналните услуги преку која се излегува надвор од законските услови и критериуми за формирање на цена на комуналната услуга и нееднаков третман помеѓу правните лица<sup>135</sup>; преку *de facto* менување на условите за извршување на директните плаќања за земјоделските активности, владата извршила повратно дејство на законите и прописите и го довела во прашање начелото на владеење на правото<sup>136</sup>; и тн.

Слично, во предметот У.бр.4/2007 Уставниот суд ги укинал Критериумите за надомест на нематеријална штета поради смрт, телесна повреда и нарушување на здравјето од употреба на моторни возила, донесени во октомври 2006 година од Комисијата за осигурување од автомобилска одговорност при Владата на Република Македонија. Бидејќи критериумите од кои ќе зависи колкав надоместок ќе биде досуден во судска постапка веќе се дадени во членот 189 од Законот за облигационите односи, при што се наведени и факторите кои влијаат при определувањето на висината на штетата, Судот сметаше дека не постои уставна оправданост за нормативниот потег на владата. При состојба на јасно определени критериуми од кои зависи висината на досудениот износ на име нематеријална штета и при уставно определени самостојни и независни судови, не смее на судовите да им се наметнува надоместокот да го определуваат заедно со Законот и врз основа на критериуми и рамка утврдени во Критериумите за надомест на нематеријална штета поради смрт, телесна повреда и нарушување на здравјето од употреба на моторни возила штета поради смрт, телесна повреда и нарушување на здравјето од употреба на моторни возила. Состојбата бездруго може да се употреби како пример на мешање на извршната во судската власт, која треба да биде независна и самостојна. Ова особено бидејќи во завршните одредби на овој подзаконски акт беше предвидено Критериумите да се достават до сите основни, апелациони и Врховниот суд на Република Македонија во определен рок, заради одлучување при утврдување на ваков вид надомест на штета на сите предмети што се во постапка.

Во предметот У.бр.136/12 оспорен е Правилникот за поблиските критериуми, висината и начинот на исплата на паричната награда на здравствените работници и здравствените соработници вработени во јавните здравствени

<sup>132</sup> Предвидени во Правилникот за начинот на плаќање на здравствените услуги во примарната здравствена заштита донесен од Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување, Службен весник на РМ бр.48/2001, У.бр. 170/2001

<sup>133</sup> Предвидени во Правилникот за критериумите за утврдување на организационите единици во ЈЗУ кои не можат да се издаваат под закуп, Службен весник на РМ бр.32/2006 и 4/2007, донесен од министерот за здравство, У.бр. 16/2007

<sup>134</sup> Правилник за постапката и критериумите за следење и оценување на работата на судиите, Службен весник на РМ бр.31/2008, У.бр. 237/2009

<sup>135</sup> Одлука за одобрување на висината на цената за собирање и транспортирање на комуналниот отпад на Град Скопје, Службен гласник на град Скопје бр.12/2010, У.бр.12/2011

<sup>136</sup> Уредба за изменување и дополнување на Уредбата за поблиските критериуми за директни плаќања, корисниците на средствата, максималните износи и начинот на директните плаќања за 2011 година, донесена од Владата на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.52/2011, У.бр. 118/2011

установи<sup>137</sup> донесен од страна на министерот за здравство, од причина што пропишувањето на критериумите, висината и начинот на исплата на паричната награда за здравствените работници и здравствените соработници вработени во јавните здравствени установи не би требало да се уредуваат со подзаконски општ акт, со што се излегувало надвор од уставните определби тие права да се уредуваат со закон и колективен договор. При заземање на ставот, во Судот постоеја поделени мислења околу тоа дали по однос на определени прашања актуелната законски определена рамка за пропишување на висината на паричната награда поседува задоволителна рамка и критериуми врз база на кои со подзаконски акт е можно да се дорегулира. Имено, анализата на наведените законски одредби покажа дека платите, надоместоците на плата и додатоците на плата на здравствените работници и здравствените соработници се утврдуваат во согласност со закон<sup>138</sup> и колективен договор<sup>139</sup>, а за пропишување на поблиските критериуми за остварување на ова право, висината и начинот на исплата на паричната награда, го овластил министерот за здравство. Со тоа, Судот сметаше дека нивната натамошна разработка преку пропишувањето на поблиски критериуми за остварување на ова право, со оспорениот подзаконски акт донесен од страна на министерот за здравство, е во функција на операционализација на Законот, а не нивно изворно пропишување. Меѓутоа, по однос на висината на паричната награда која може да се исплати, мислењата беа поделени по однос на тоа дали законодавецот пропуштил да определи критериуми, односно рамка за определувањето на висината на ваквата награда, со оглед на тоа дека не упатил тоа да се утврдува со колективен договор. Затоа, постоеше дилемата дали овие одредби од оспорениот Правилник претставуваат изворно уредување со подзаконски акт на материја чие уредување е во законска надлежност, односно претставува навлегување на извршната во законодавната власт, што води кон повреда на начелата на владеење на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

<sup>137</sup> „Службен весник на Република Македонија“ бр. 102/2012

<sup>138</sup> Според член 219 став 5 и став 6 од материјалниот закон

<sup>139</sup> Што е во согласност со член 32 став 5 од Уставот

## „УСТАВНА КОНТРОЛА НА ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ ВО БЕЛГИЈА“

*Проф. д-р Пјер Ниул*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА БЕЛГИЈА

### ВОВЕД

Последниве неколку децении управните спорови се сè почести затоа што властите интервенираат преку прописи во најразлични области. Всушност, интеракцијата меѓу институциите и граѓаните станува исто така сè почеста што ги зголемува можностите за мешање во правата и слободите кои им се загарантирани на граѓаните. Потребата од борба против административното самоволие и потребата да се обезбеди владеењето на правото и на нормите кои се хиерархиски надредени над прописите, како што се уставните норми, ја зголеми потребата од судска контрола на управната работа.

Прво, на кусо ќе го определиме поимот *пропис* во Белгија (дел 1). Потоа ќе преминеме кон телата на кои им е доверена уставната контрола и надлежностите со кои располагаат (дел 2). Конечно, ќе видиме каква е природата на уставната контрола во однос на прописите (дел 3).

### ДЕЛ I. ПРОПИСИТЕ

Според белгиското право, регулаторниот акт се одликува со нормативност – тој донесува правни правила, а по својата општост и апстракција треба да содржи општи апстрактни одредби и треба да се применува на неопределен број лица или на една или повеќе категории лица за разлика од индивидуалните правила кои се однесуваат на едно или повеќе определени лица (индивидуален или колективен акт) – и треба да биде перманентен – да не престанува да важи со првата имплементација, туку да се применува континуирано, иако може да биде временски ограничен.

Бидејќи Белгија е федерална и децентрализирана држава регулаторната власт е поделена помеѓу повеќе нивоа на власт:

Во рамките на федералната држава, регулаторната власт ја врши кралот, во форма на кралски укази кои се исто така потпишани од еден или повеќе министри. (член 37, 105 и 108 од Уставот), па дури и само од министри во форма на министерски налози. Сепак, судската практика стриктно го определува префрлувањето на регулаторната власт на еден министер. Ваквото овластување не може да се однесува на самата суштина на власта која му е доделена на кралот, туку се ограничува на второстепени аспекти, од дополнителна или техничка природа.

- Во рамките на федералните колективитети, регионите и заедниците, регулаторната власт ја вршат владите на регионите и заедниците (член 20 од специјалниот Закон за институционални реформи од 8 август 1980 година).

- Во рамките на децентрализираните заедници како што се општините и провинциите, регулаторната власт исто така ја вршат општински и провинциски совети, или локалните собранија, избрани по директен пат. Поретко, и во законски прецизирани услови, регулаторната власт може да ја врши извршното тело на

заедницата или провинцијата како што се општинските или провинциските собори или градоначалникот или гувернерот на провинцијата. Во сите овие случаи станува збор за прописи на заедниците или на провинциите (се применува членот 162 од Уставот и трите регионални декрети).

- Во одредени случаи, федералниот законодавец, регионалниот законодавец или законодавецот на заедницата ја доделува регулаторната власт на јавни институции задолжени да го обезбедат, па дури и регулираат работењето на одреден сектор. Станува збор за независни управни власти. Овој феномен се разви на маргините на Уставот и долго време беше преиспитуван. Сепак, неодамна е потврден од страна на Уставниот суд кој ја признава уставноста на префрлувањето на регулаторната власт на еден таков орган под три услови: треба да станува збор за точно определена техничка материја; треба да станува збор за специфични извршни надлежности; а особено, тоа мора да подлежи на судска и парламентарна контрола<sup>140</sup>.

Конечно, ќе споменеме дека во белгиското право, регулаторната власт може да биде изведена или автономна. Регулаторната власт е автономна ако Уставот ја доделува директно, без посредство на законодавецот. Од друга страна, станува збор за изведена регулаторна власт ако нејзиното постоење и вршење се должи на овластување дадено од законодавецот. Ваквото овластување може да произлезе од некоја општа клаузула во Уставот која овозможува општо овластување за спроведување на законите; или може да се должи на формално, експлицитно и прецизно овластување од страна на законодавецот кој на ополномоштениот му дава специфична задача за спроведување на законодавната норма. Според белгиското право носител на автономната регулаторна власт е носителот на извршната федерална власт, Кралот, врз основа на член 37 (кој се однесува на општиот јавен ред) и член 107 (кој се однесува на системските овластувања) од Уставот, како и шефовите на владите на регионите и на заедниците врз основа на член 87 од специјалниот закон од 8 август 1980 (за статусот на управниот персонал). Освен во овие случаи, регулаторната власт може само да биде изведена. Извршната федерална власт е определена со член 105 и 108 од Уставот; општинските и регионалните влади со член 20 и 78 од специјалниот закон за институционални реформи од 8 август 1980; извршната власт на провинциите и заедниците од регионалните декрети кои се дел од материјата за провинциите и заедниците; и независната административна власт од законите со кои се определува. Ќе видиме дека ваквото разграничување може да влијае врз природата на уставната контрола (3).

## ДЕЛ II. ОРГАНИ КОИ ВРШАТ УСТАВНА КОНТРОЛА

Уставната контрола на прописите во Белгија е доверена на судската власт и на Државниот совет. Таа е ретко привилегија на Уставниот суд кој е по правило судија на законодавната активност. Уставната контрола може да ја врши и надзорно тело кога станува збор за прописи на заедниците и провинциите. Во последниот случај сепак, станува збор за интервенција на управно тело. Нашето излагање се фокусира на првите три органи кои се судски органи.

<sup>140</sup> Пресуди бр. 130/2010 од 18 ноември 2010; бр. 97/2011 од 31 мај 2011; бр. 166/2011 од 10 ноември 2011; бр. 117/2013 од 7 август 2013; бр. 158/2013 од 21 ноември 2013. Сите пресуди на Уставниот суд на Белгија се достапни на страницата <http://www.const-court.be/>. прозорче „affaires pendantes et jurisprudence“, потпрозорче „Arrêts“.

## I. Белгискиот судски пејзаж

Пред да пристапиме кон подетално разгледување на секој од овие три судски органи треба накусо да го опишеме белгискиот судски пејзаж, во кој се забележуваат три типа судство. Имено, Уставот го утврдува постоењето на Уставниот суд, во поглавјето бр 5, член 142. Потоа во поглавјето бр.6 (чл. 144-159) постоењето на судска власт и во поглавјето бр. 7 (чл. 160 и 161) постоењето на „Државниот совет и на управните судови“.

Споровите кои произлегуваат од однесувањето на администрацијата се поделени помеѓу трите вида судство на различен начин, но главно помеѓу редовниот и управниот судија. Како? Во доменот на управните спорови, Белгија се одлучи за мешан систем и поделба на надлежностите помеѓу два вида судство, кој произлегува од комбинацијата на општата клаузула и на специјалните клаузули за поделба на судската надлежност. Основната причина за тоа е фактот што Белгија, во моментот на нејзиното создавање, била земја која имала речиси само судски поредок, а во текот на историјата се надоврзале, прво во 19 век управните специјализирани судови, а потоа, од 1946 година управното судство со општа вокација како што е Државниот совет, без притоа да се намалат надлежностите на судството.

### A. — Општа клаузула

Општата клаузула е дел од членовите 144 и 145 од Уставот. Претставките кои се однесуваат на граѓанските права се во доменот на редовното судство. Оние кои се однесуваат на политичките права се исто така во негова надлежност, освен исклучоците востановени со закон.

Во поделбата на надлежностите помеѓу двата вида судство, „Уставот не се осврнува ниту на својството на подносителите (јавни или приватни ентитети) ниту на природата на актите за кои постои сомневање дека го кршат правото, туку само на природата на повреденото право“.<sup>141</sup>

Критериумот на поделба е значи постоењето или непостоењето на субјективно право: секој спор со кој се преиспитува јавен орган и кој се однесува на субјективните права, граѓански или политички, произлегува по правило од судството кое суди во спорови од општото и управното право. Од друга страна, во случаите кога судскиот спор за ентитет опфатен со јавното право треба да се осврне или да констатира прекршување на одредена норма, а не на субјективно право, спорот не може да се покрене пред судовите од редовното судство.

Оттука произлегува дека доколку е поднесено барање за поништување поради пречекорување на овластувањето на одреден акт на управен орган, Државниот совет треба да се прогласи за ненадлежен ако барањето се однесува на субјективно право, односно ако административниот акт кој е предмет на оспорување е одлука со која јавната власт одбива да признае или изврши обврска поврзана со субјективно право наведено од поносителот и кога подносителот наведува дека постапувајќи на тој начин органот го прекршил владеењето на правото, на кое и самиот подлежи. За да се определи „вистинската цел“ на едно барање за поништување треба да се води сметка за предметот на барањето (*petitum*) и неговата основа (*causa petendi*). Сепак, теоријата на вистинската цел не се однесува на барањата насочени против одреден пропис за кој е надлежен Државниот совет.

<sup>141</sup> Кас., пресуда Фландрија, 5 ноември 1920, *Pas.*, 1920, I, 193.

Всушност, во овој случај органот нема поврзана надлежност туку дискрециона надлежност од која не може да произлезе постоење на субјективно право, освен правото на надомест (види подолу).

Судската власт, значи, без разлика дали станува збор за редовен или управен судија, нема надлежност да поништи пропис. Всушност, тоа е Ахиловата петица.

### *В. — Специјални клаузули*

Постојат два вида специјални клаузули за поделба на судската надлежност:

#### 1. – Спорови за политички права

Што се однесува до субјективните права од политичка природа, надлежноста да се преиспита законитоста на одредени административни акти, со посебни закони, врз основа на членот 145 од Уставот, ѝ е доделена како на судската власт (особено во доменот на даноците, економијата и социјалните права) така и на управните судови (во областа на изборите, забраната за давање јавни средства на политички партии и мешани претпријатија, на пример). Во овој домен Државниот совет интервенира како судија со полна надлежност или како управен, касационен судија.

#### 2. – Спорови за пречекорување на овластувањата

Општо гледано, Државниот совет доби овластување да ги поништува прописите донесени од управните органи и други, исцрпно наведени органи, а со кои се прават процедурални прекршоци или прекршоци за кои се предвидува ништовност, како што се пречекорување или злоупотреба на овластувањата (член 14, дел 1, од Консолидираниот текст на Законот за Државен совет).

Во оваа материја, Државниот совет не е судија со полна надлежност. Тој не одлучува за правата туку, на барање на засегнатата странка, се произнесува по законитоста на административните акти кои му се доставени. Во таа смисла, барањето за поништување доставено до Државниот совет претставува барање за разгледување на законитоста. Во овие рамки, на Советот му е дозволено поништување, па дури и суспензија на прописите.

Овластувањето на Државниот совет да поништи одреден акт се нарекува општо овластување во смисла на тоа дека барањето е од општо право и може да се извршува без да се уреди неговата имплементација со посебен текст. Сепак, ваквата надлежност не ја исклучува можност со посебен законски текст да се уреди барањето пред редовните судови, или да се востанови Државниот совет како судија од последна инстанца овластен да одлучува по мериторноста на барањето како судија со полна надлежност.

Ваквата надлежност, сепак е *дополнителна*, поради фактот што надлежноста на Државниот совет е ограничена со надлежноста на судската власт согласно со претходно цитираните членови 144 и 145 од Уставот, кога реален предмет на поништување пред Државниот совет претставува признавање на субјективно право. (види горе).

## II. Судска власт

Судската власт може да ја разгледува уставноста на одреден пропис на два начина: или по пат на инцидентна контрола или преку барање за граѓанска одговорност на администрацијата.

### A. Инцидентна контрола

Членот 159 од Уставот утврдува дека „судовите ќе ги применуваат општите, регионални и локални одредби и протиси само ако се во согласност со законите“.

На тој начин, членот 159 од Уставот ја обврзува судската власт да не го применува нелегалниот пропис во спорот во кој се применува тој пропис. Несоодветноста со законот може исто така да се сфати во поширока смисла како неусогласеност со Уставот. Со други зборови, преку приговор за нелегалност, секој судија може да одбие да примени пропис кој би бил во спротивност со Уставот, без временско ограничување.

Ваквиот уставен прерогатив сепак му дава за право на судијата да ја провери уставноста на одреден пропис само по инцидентен пат односно за време на спор чиј предмет е субјективно право или при кривичен спор. Освен тоа, за разлика од одлуката за поништување, судијата на овој начин не може да го отстрани од правниот поредок регулаторниот акт кој е оценет како неуставен. Изјавата за неуставност има само вредност *inter partes*. Таа претставува релативна правосилна пресуда.

### B. Спор за граѓанска одговорност

Видовме дека врз основа на член 144 од Уставот „граѓанските права“ за кои се покренува постапка против администрацијата спаѓаат исклучиво во надлежност на редовното судство. Тоа е случај со споровите за граѓанска одговорност на јавните власти. Преку ваквите спорови, судската власт, по пресудата од 5 ноември 1920, ќе добие во своја надлежност добар дел од управните спорови, а со тоа и уставната контрола на прописите. Тоа се остварува преку две постапки за оценување.

Прво, правото на надомест на штета предизвикана од прекршок на административната администрација е оценето од страна на Касациониот суд како субјективно право од граѓанска природа иако причинителот на прекршокот е јавен орган. Тоа се должи на фактот што суштината на спорот за граѓанска одговорност е опфатена со член 1382 од Граѓанскиот законик. Всушност, во белгиското законодавство не постои пандан на оваа одредба од Граѓанскиот законик за органите кои дејствуваат како јавни ентитети така што малку по малку членот 1382 од Граѓанскиот законик беше прогласен за применлив во оваа материја. Ако во прво време, редовното судство, во име на принципот на поделба на власта, забранува да се применува оваа одредба на органите кои дејствуваат како јавни правни лица, тоа не е случај од претходно цитираната пресуда Фландрија од 5 ноември 1920 година. Во оваа одлука, Касациониот суд пресуди дека се применува членот 1382 од Граѓанскиот законик затоа што нема простор да се разгледува својството на странките во спорот (приватни или јавни ентитети) ниту природата на актите кои можат да предизвикаат кршење на правото (акти од јавното или приватно право) туку само природата на прекршеното право (граѓанско или политичко право).

Потоа, Касациониот суд го пренесе принципот на законитост во доменот на одговорност на јавните власти во форма на речиси совршена равенка: секоја незаконитост претставува прекршок. Поточно, тој пресуди дека „освен во случаи на ненамерна грешка или на друга причина за ослободување од вина, управниот орган прави прекршок ако донесе или одобри пропис кој не е во согласност со уставните или законските правила кои му наметнуваат да се воздржи од дејство или да дејствува на определен начин, така што ако прекршокот причинил одредена штета тоа ќе повлече негова граѓанска одговорност“.<sup>142</sup>

На тој начин белгискиот Касационен суд го задржа поимот *грешка* во однос на регулаторните одлуки<sup>143</sup>, во однос на воздржувањето од донесување на пропис наметнат со закон<sup>144</sup>, во однос на вршење на дискреционо овластување<sup>145</sup> и во однос на пропис кој не е во согласност со одредена норма, внатрешна или меѓународна, а која предвидува органот да се воздржи од дејство или да дејствува на определен начин.<sup>146</sup> Од 2004, Касациониот суд ја дефинира грешката на управниот орган како однесување кое претставува или погрешно однесување во однос на критериумот за внимателно и разумно однесување на управниот орган или како ненамерна грешка или друг вид оправдување, со кој се крши нормата од националното или меѓународното право, а која бара органот да се воздржи од дејствување или да дејствува на определен начин.<sup>147</sup>

Ако правото на надомест на штета (признаено со член 1382 од Граѓанскиот законик) која е резултат на прекршокот се смета за субјективно право од граѓанска природа, секој неуставен пропис може да се оспори пред редовен судија за да се добие надомест на штета од авторот на прописот затоа што штетата е причинета од еден таков акт. При тоа се подразбира дека треба се утврди штетата и причинска врска помеѓу прекршокот и штетата. Со други зборови, речиси совршената еднаквост помеѓу нелегалноста и граѓанскиот прекршок овозможуваат да се добие од редовниот судија истата констатација за нелегалност како и онаа која ја дава управниот судија, и освен тоа, да добие непаричен надоместок или надоместок еднаков на штетата, без притоа да се забрани спорниот пропис. Истиот пропис значи, може да биде предмет на разгледување и од страна на редовниот и од страна на управниот судија, во зависност од типот на надомест што се очекува.

Проширувањето на надлежноста на редовниот судија на случаите на прекршување на субјективното право по грешка од страна на администрацијата се удвои со зајакнување на овластувањата на редовниот судија да може да ги суди и нелегалните дејствија направени од страна на администрацијата.

Во почетокот, во име на принципот на поделба на власта, редовниот судија не бил овластен да ѝ забрани на извршната власт да извршува дејства од нејзиното функционирање.<sup>148</sup> После двете пресуди на Касациониот суд од 21 октомври 1982<sup>149</sup> и од 21 март 1985<sup>150</sup>, судската власт се смета за надлежна како за превенција така и за надомест на незаконит прекршок на граѓанско или политичко

<sup>142</sup> Кас., 13 мај 1982, *J.T.*, 1982, стр. 772.

<sup>143</sup> Кас., 7 мај 1963, *Pas.*, I, 1963, стр. 744.

<sup>144</sup> Кас., 23 април 1971, *Pas.*, I, 1971, стр. 752.

<sup>145</sup> Кас., 7 ноември 1975, *Pas.*, I, 1976, стр. 306.

<sup>146</sup> Кас., 14 јануари 2000, *Pas.*, I, 2000, стр. 33.

<sup>147</sup> Кас., 25 октомври 2004, *Pas.*, I, 2004, I, p. 1668 ; 21 декември 2007, *Pas.*, I, 2007, стр. 2491 ; 8 февруари 2008, *Pas.*, I, 2008, стр. 382.

<sup>148</sup> Види. Кас., 19 декември 1935, *Pas.*, 1936, I, стр. 94.

<sup>149</sup> *Pas.*, 1983, I, стр. 251.

<sup>150</sup> *J.T.*, 1985, стр. 697 и s. закл. J. Velu.



право, без разлика на тоа кој е причинителот на прекршокот. Од тогаш бројни се одлуките на судиите кои одлучуваат во забрзана постапка и на мериторните судии кои во различни домени се прогласуваат за надлежни да пропишат мерки на одреден управен орган, а особено да пропишат забрани за да се спречи или прекине одреден прекршок на субјективното право од страна на овој орган.

Единственото ограничување во овластувањата на редовниот судија во врска со давањето позитивни или негативни налози на администрацијата се однесува на овластувањето на дискреционо оценување на шефот на управниот орган. Во овој случај, редовниот судија не може, да се меша во надлежноста која ѝ припаѓа на администрацијата, и да наложи таа да ја замени сопствената проценка со онаа на судијата, наметнувајќи ѝ да усвои таква и таква одлука, наместо незаконската одлука. Тоа е особено случај во доменот на прописите. Судските одлуки со кои ѝ се наложува на администрацијата да усвои или повлече пропис поради некоја уставна одредба, од овие причини, се доста ретки.

### III. Државен совет

Постојат два вида уставна контрола на регулаторните акти која ја врши Државниот совет. Станува збор или за превентивна или за куративна контрола. Овие два типа на контрола им се доверени на две одделенија во Државниот совет: Одделението за законодавство и Одделението за управни спорови.

#### *A. Превентивна контрола*

Согласно членот 3 од Законот за Државен совет, Одделението за законодавство при Државниот совет е задолжено да врши контрола на нацртите на законодавните и на регулаторните акти, во форма на мислења, за територијата на Федералната држава, на регионите и на заедниците. Оваа превентивна контрола не се однесува значи, на општинските ниту на провинциските прописи, ниту на прописите донесени од страна на независните управни органи.

Расправа е задолжителна за сите регулаторни нацрт-решенија освен во два случаи: посебно оправдана итност; проекти кои се однесуваат на буџетите, сметките, заемите, погранични операции и војската. Овие исклучоци може да се контролираат од страна на одделението за управни спорови, по службена должност или на барање на една од странките, во случај на барање за поништување, покренато подоцна против нацртот кој станал регулаторно решение. Толкувањето за овие два исклучоци е рестриктивно.

Расправата потекнува од федералните, регионалните министерства и министерствата на заедниците и се спроведува во завршната етапа од постапката за елаборација на регулаторното решение, или по размената на мислења и другите форми на состанување, усогласување или учество кои треба да се спроведат така што Одделението за законодавство треба да се изјасни за речиси готов акт.

Ако подносителот на нацрт-прописот не поставува рокови, разгледувањето се врши според редоследот на запишани предмети во Одделението за законодавство. Ако подносителот на барањето бара мислење во рок од 30 или 60 дена, Одделението за законодавство може да се ограничи на разгледување на законската основа, надлежноста на авторот на актот како и исполнувањето на пропишаните формалности. Овој рок може да се продолжи на 45 или на 75 дена ако предметот треба да се разгледа од страна на Генералното собрание или на двата дома. Ако подносителот на барањето бара мислење со назнака на итност, односно во рок од

пет работни дена, Одделението за законодавство треба да се ограничи на разгледување на законската основа, надлежноста на авторот на актот како и исполнувањето на пропишаните формалности. Во овој случај итноста треба посебно да се образложи, а образложението да се внесе во воведниот дел на решенијата за регулаторните акти. Рокот од пет работни дена може да се продолжи на осум работни дена ако предметот треба да биде разгледан од страна на генералното собрание или од страна на двата дома. Ако мислењето се однесува на нацрт-пропис, и ако Одделението за законодавство не го доставило во бараниот рок, подносителот на барањето е ослободен од обврската да го земе мислењето. Во тој случај во почетниот дел од решението се напоменува дека мислењето не е доставено во бараниот рок.<sup>151</sup>

Одделението за законодавство значи, треба секогаш да ја разгледува пошироката законитост на нацрт-прописот, односно почитување на принципот на хиерархија на нормите, а со тоа и на усогласеноста со уставните норми, како и постоење на доволен правен основ во надредената норма, особено во уставната норма. Одделението за законодавство треба секогаш да ја контролира надлежноста на авторот на нацрт-текстот, што во една Федерална држава подразбира поделба на надлежностите помеѓу федералната власт, заедниците и регионите, а што е предвидено со уставните или речиси уставните норми (закони, од кои поголем дел се специјални закони). Одделението може исто така да ја контролира кохерентноста на нацрт-прописот како и неговиот законодавен квалитет.<sup>152</sup> Од друга страна, одделението не навлегува во политичките аспекти или во опортунитетот на прописот што се разгледува.

Како што и самото име кажува мислењата немаат задолжителен карактер. Органот има слобода во изборот кој е од политичка природа. Тој може да го следи мислењето, целосно, делумно или дури и да се откаже од негово исполнување, се разбира не без ризик од евентуална жалба пред Државниот совет или од приговор за неуставност пред судската власт или пред Државниот совет ако нацрт-прописот стане пропис. На тој начин, органот е доволно предупреден за ризиците од неуставност на нацрт-прописот.

### *В. Куративна контрола*

Куративната контрола на уставноста на одреден пропис се извршува на два начина: по директно барање и по инцидентен пат.

#### 1. Директно барање или барање за пречекорување на овластувањата

Суштината на барањето за пречекорување на овластувањата е опфатена со член 14, дел 1, од Законот за Државен совет. Според овој член одделението за управни спорови „донесува пресуди по барања за поништување [...] покренати против [...] прописите“ на управните органи или на другите јавни власти. Како дополние на барањето за поништување, Државниот совет исто така е надлежен да го запре, по скратена постапка, извршувањето на прописите (член 17 од истиот закон).

<sup>151</sup> Членот 84 од Законот за Државниот совет е достапен на страницата : <http://www.conseil-etat.be/> прозорче « procédure », подпрозорче « section de législation ».

<sup>152</sup> За да добиете подетален увид во извршената контрола консултирајте ги годишните хроники за Државниот совет кои излегуваат во Белгиската ревија на Уставното право.

Овој член 14 ги набројува причините за поништување кои се „кршење или на суштински постапки или на постапки за кои е предвидено поништување, како што се пречекорување или злоупотреба на овластувањата“. Ова набројување ги опфаќа сите причини за нелегалност на одреден регулаторен акт, вклучувајќи го и приговорот за неуставност, било да е од надворешен карактер (надлежности и постапки) или од внатрешен карактер (кршење на основните права).

Недоследноста во вршењето на регулаторната функција исто така може да се санкционира со поништување на одлуката за имплицитно одбивање која произлегува од континуираниот молк на администрацијата четири месеци по поднесувањето на барањето од страна на заинтересираната странка. (чл. 14 дел 3 од соодветниот закон).<sup>153</sup>

Пресудата дека оспорениот пропис е неуставен, донесена по барање за злоупотреба на власта повлекува поништување на прописот. Пресудата за поништување претставува правосилна пресуда *erga omnes* и има ретроактивен ефект така што се очекува да се постигне ситуација како да поништениот пропис никогаш и не постоел и не предизвикал никакви последици.

Ваквото ретроактивно делување може да биде збунувачко. Поништувањето всушност имплицира дека за да се вратат нештата во позиција *ex ante*, треба да се преиспитаат судски и материјални ситуации настанати по актот, а кои понекогаш постојат во текот на повеќе години. Поништувањето значи може да го попречи принципот на стабилност во правните односи кој произлегува од принципот на правна безбедност. Земајќи ги предвид таквите последици, законодавецот му дозволи на Државниот совет временски да ги ограничи дозволувајќи му „ако оцени дека е потребно“ да одлучи дека регулаторната норма која е поништена од него, и покрај сè би можела да предизвикава одредени последици во определен период во минатото, па дури и во иднината.<sup>154</sup>

Како да се помири оваа надлежност што му е дадена на Државниот совет со овластувањето кое, со членот 159 од Уставот, му се доверува на секој судија, управен или редовен, да може да ја преиспита по пат на приговор законитоста на одреден административен акт? Со пресудата бр. 18/2012 од 9 февруари 2012 година, Уставниот суд уставно ја потврди оваа повластица со која Државниот совет ќе може да ги одржи, во одредени услови, последиците на одреден регулаторен акт и пресуди дека нејзината примена подразбира, со исклучок на европското право, дека и друг судија пред кој е покренато барање за инцидентна контрола на законитоста на истиот пропис или одлуки кои произлегуваат од овој пропис нема да може да ги отстрани ваквите последици. Последиците на одлуката за поништување на Државниот совет се наметнуваат значи и на другите судии.<sup>155</sup>

## 2. Инцидентна контрола

Како што веќе видовме, членот 159 од Уставот му дозволува на секој судија да покрене, во врска со предметот што му е доставен, по службена должност или на барање на странките, преиспитување на законитоста на одреден регулаторен акт во

<sup>153</sup> За случај на примена, да се види С.Е., 6 ноември 1985, *Voitquin*, бр. 25.814, *A.P.T.*, 1986, стр. 80 et s., obs. M. Leroy, „Ново оружје против инерцијата на власта, барање против регулаторните недоследности“.

<sup>154</sup> Член 14 од Законот за Државен совет.

<sup>155</sup> За ова прашање видете П. Ниул, временско модулирање на дејството на одлука за поништување на белгискиот Уставен суд., *R. Fr. D. A.*, 2013/6, стр. 1301- 1308.

широка смисла. Судијата така може да врши контрола на законитоста на дадениот пропис.

Членот 159 се однесува и на Државниот совет. При барање за поништување на индивидуален или регулаторен акт, Советот може да го контролира по инцидентен пат прописот врз кој се темели актот кој е директно оспорен. Јасно е дека треба да постои врска помеѓу актот кој е предмет на главното барање и прописот кој е оспорен по инцидентен пат за да може да биде прифатлив приговорот за незаконитост.

Кога главното директно барање треба да биде покренато во рокот на покренатата постапка, оспорувањето на одреден пропис по инцидентен пат пред Државниот совет не мора да се ограничи со рокови.

Како и за судската власт, оваа пресуда за неуставност има вредност само *inter partes*. Таа има релативна надлежност на правосилна пресуда.

#### IV. Уставен суд

Според членот 142 од Уставот, Судот може да ги контролира само нормите усвоени од законодавецот, односно законите, декретите и уредбите. Судот не е надлежен да ги контролира решенијата или другите административни акти, примената или имплементацијата на одреден закон или недоследностите на администрацијата. Всушност, Судот општо прецизира дека контролата на мерките за извршување на законските акти е во надлежност на редовното судство со примена на член 159 од Уставот или во надлежност на управните судови според членовите 159 и 161 од Уставот. Фактот дека споредбата меѓу две ситуации во рамките на контролата на принципот на еднаквост и недискриминирање е содржана во една законска норма не ја менува констатацијата дека според неа редовниот или управниот судија е надлежен да одлучува, без објективно или разумно објаснување, дали еден пропис лишува одредена категорија од привилегија која законодавецот ја доделил на друга категорија.

Дали Уставниот суд не ја суди администрацијата?<sup>156</sup> Одговорот е негативен од три причини:

##### 1. Законско одобрување на пропис

Овој термин се однесува на сите постапки на потврдување, ратификација или усвојување на регулаторната норма од страна на законодавецот. Во овој случај, регулаторниот акт има својство на законски акт и тој е оправдан од страна на Уставниот суд. Секако, станува збор за законски акт, но во овој случај контролата на Судот се проширува и на содржината на овој акт, што Судот ја вклучува во потврдната норма. Судот пристапува значи кон контрола на нормата, која во почетокот била пропис.

##### 2. Примена на правилото за поделба на надлежностите:

Понекогаш законите за реформата на државата го условуваат вршењето на законодавната власт (во форма на декрети или уредби) од страна на заедница или на регион со стапување во сила на кралско решение усвоено на федерално рамниште. Тоа е случај со овластувањето кое им е дадено на федералните ентитети со кое можат автономно, по законодавен пат да укинат одредени аспекти од статутот правните ентитети, а ваквото овластување е условено со усвојувањето на

<sup>156</sup> Да го преземеме изразот на П. Левал, Уставниот суд, судија на администрацијата, во *Itinéraires d'un constitutionnaliste – Mélange en hommage à Francis Delpérée*, Bruylant, Брисел, 2007, стр. 888 à 908.

кралско решение со кое се востановуваат принципите кои се применуваат на сите јавни функции. Што се однесува до барања за поништување на укази кои се однесуваат на правните ентитети, законитоста на ова кралско решение беше разгледана од страна на Судот. Судот требаше да се произнесе за овој приговор. Тој пресуди дека ваквото кралско решение претставува норма за распределба на надлежностите што мора да ја почитуваат заедниците и регионите. Или, правилата за распределба на надлежностите се дел од нормите за чие почитување расправа Судот врз основа на член 142 од Уставот и на член 1 од специјалниот Закон за Уставниот суд од 6 јануари 1989.<sup>157</sup>

### 3. Примена на специјални или извонредни овластувања

Во Белгија постојат две категории на регулаторни решенија со кои извршната власт може да интервенира во законодавната сфера во посебни услови и врз база на специфични закони за овластување.

#### 3.1. Решенија за специјални овластувања

Врз основа на членот 105 од Уставот, посебен закон може да го овласти кралот да интервенира во законодавната сфера, под одредени услови, како што е прецизирање на опфатената материја, ограничено траење на ова овластување, постоење на особени услови, а, првенствено, во материјата која е резервирана за законодавецот, потврда на решенијата во најкус можен рок од страна на законодавецот. Законот за овластување и решенијата кои треба да се спроведат, а кои произлегуваат од овој закон се нарекуваат специјални овластувања.

Сè додека не ги потврди законодавецот, овие решенија за специјални овластувања имаат својство на регулаторен акт, иако менуваат, укинуваат или заменуваат законодавни одредби. Тие значи не можат да бидат оспорени пред Уставниот суд. Тие ќе можат да бидат оспорени штом ќе бидат потврдени од законодавецот (види погоре).<sup>158</sup>

#### 3.2. Законски налози за извонредни овластувања

Во мугрите на двете светски војни, а и по нив, белгискиот Парламент го овласти кралот да носи закони. На законските налози изработени во согласност со овие закони кои се нарекуваат *закони за извонредни овластувања* им се признава можноста да имаат исто дејство како и другите закони иако постапката на нивна елаборација би можела и да не ги содржи истите гаранции како и постапката за

<sup>157</sup> Пресуди бр. 31/95 од 4 април 1995; бр. 45/95 од 6 јуни 1995; бр. 39/97 од 14 јули 1997.

<sup>158</sup> Пресуди бр. 163/2005 од 9 ноември 2005 : « Едно кралско решение врз основа на закон кој го овластува Кралот да измени, дополни или евентуално укине, во одредена мерка, законски одредби претставува акт на извршната власт кој подлежи на забрана предвидена со членот 159 од Уставот и кој подлежи на барање за поништување при одделот за администрација во Државниот совет. Закон кој ја овластува извршната власт да измени, во определени услови, одредби со законодавен карактер всушност не им дава својство на законски акти во формална смисла на актите на извршната власт усвоени во рамките на таквото овластување. Всушност, еден таков закон за овластување не содржи претходна и имплицитна законска потврда на актите усвоени од извршната власт. Таквите акти не подлежат на забрана од страна на судот освен ако се предмет на закон за потврдување» (В.2. et 3.). Види исто пресуда бр. 178/2002 од 5 декември 2002, В.3.

законите во вистинска смисла на зборот. Тие значи спаѓаат во надлежност на Судот.<sup>159</sup>

#### 4. Заклучни забелешки

Освен овие три интервенции во регулаторниот домен, Судот во своите одлуки редовно изнесува интересни размислувања за управниот спор и за управното право воопшто. Тоа е случај со пресудите по барања за поништување или за приоритетните прашања со кои се преиспитува функционирањето, организацијата и надлежностите на Државниот совет или на управните судови, или кои се однесуваат на закони од областа на јавните набавки, урбанизмот и уредувањето на просторот, околината, аудиовизуелниот домен, енергетските сектори, транспортот, водата итн... Уште пред да пристапи кон уставна контрола на прописите, судската практика на Судот располага на тој начин со јасни насоки во однос на авторите на регулаторните норми.

### III. Природа на уставната контрола на прописите

A. Треба да се направи разлика дали прописот е усвоен по автономен пат или е изведен.

1. Прописот се донесува врз основа на директно овластување од страна на Уставотворното собрание или од страна на специјалниот законодавец. Во тој случај ниедна законска норма не се наметнува меѓу Уставот (или специјалниот закон) и прописот. Контролата на уставноста тогаш се врши директно врз прописот во однос на Уставот. Оваа контрола во Белгија е во надлежност на редовното судство преку приговорот за нелегалност предвиден со членот 159 од Уставот и во надлежност на Државниот совет преку директното барање предвидено со член 160 од Уставот, но и со приговорот предвиден со претходно цитираниот член 159.

2. Прописот се темели врз законодавна норма. Тој ја извршува. Во тој случај законодавната норма се наметнува меѓу Уставот и прописот. Треба да се разграничат две хипотези:

2.1. Прописот е во согласност со законодавната норма за овластување: ако постои проблем со уставноста тој лежи во законодавната норма. Уставната контрола значи се однесува на законодавната норма. Во Белгија, ваквата контрола е резервирана за Уставниот суд. Редовните и управните судови во овој случај треба да го постават приоритетното прашање за уставноста на нормата за овластување пред Уставниот суд. Специјалниот Закон за Уставниот суд од 6 јануари 1989 сепак предвидува исклучоци во однос на оваа обврска, и тоа во следните случаи: ако предметот не може да биде разгледан од споменатиот суд поради ненадлежност или неприфатливост; ако причините произлегуваат од норми кои и самите се предмет на барањето за приоритетно разгледување; ако Уставниот суд веќе одлучувал по одредено прашање или барање кои имале ист предмет; ако Судот смета дека законодавната норма не го крши Уставот; ако Судот смета дека одговорот на приоритетното прашање не е неопходен за да се донесе одлука; кога постои сериозен сомнеж во однос на уставноста, кога барањето е итно и кога одлуката по барањето има само привремен карактер во текот на постапката за

<sup>159</sup> Пресуди бр. 89/99 од 15 јули 1999; бр. 136/2003 од 22 октомври 2003.

проценка на продолжување на притворот; кога Судот оценува дека пресуда од меѓународен суд открива дека одредба од европското или од меѓународното право соодветна на уставната одредба е прекршена; кога Судот оценува дека од одлуката на Уставниот суд јасно се гледа дека е прекршен Уставот.

2.2. Прописот не е во согласност со законската норма за овластување. Треба да се разграничат две потхипотези.

Законодавната норма е соодветна со Уставот. Проблемот на уставност се должи значи на прописот. Сепак, причината за неуставност на прописот треба да се бара во лошото спроведување на законот. Законодавното овластување е уставно, но извршната власт не го искористила во согласност со пропишаното законодавство.

Во тој случај станува збор за контрола на законитоста, а не на уставноста. Иако се однесува на прописот, ваквата контрола во Белгија е во надлежност на управните и на редовните судови. Сепак, спорот може да стигне до Уставен суд преку приоритетно прашање ако редовниот или уставниот судија се сомнева во уставноста на законот. Кога Уставниот суд ќе востанови неуставност, судијата кој го поставил прашањето треба да одлучува за несогласноста на прописот со законодавната норма.

Можно е и законодавната норма да не соодветсува на Уставот. Редовниот или управниот судија може да се ограничи на контрола на законитоста на прописот и да го забрани ако не ја забележи неуставноста на законската норма. Од друга страна, ако неуставноста на законската норма е покрената пред редовен или управен судија и ако тој ја забележи, тогаш тој треба, освен во исклучителни случаи, тоа го поднесе пред Уставниот суд преку приоритетно прашање (види 2.1. погоре).

#### В. Каков е ставот на Судот во однос на законодавното овластување?

Прво, треба да се истакне дека Уставниот суд секогаш оценува дека тој „не е надлежен да забрани одредба со која се распределуваат надлежностите помеѓу законодавната и извршната власт, освен ако со оваа одредба се кршат правилата за распределба на надлежностите меѓу државата, заедниците и регионите или ако законодавецот лишува одредена категорија граѓани од дејствувањето на демократски избрано собрание, што е експлицитно предвидено со Уставот“.<sup>160</sup> Во тој случај уставната контрола на нормата за овластување што ја врши Судот неизбежно влијае врз прописите донесени врз основа на такво овластување, кое го има истиот недостаток. Сепак, контролата на законитоста на прописот во вистинска смисла на зборот, не е во надлежност на Судот.

Освен во овие два домени, Судот смета дека „Во принцип, законодавецот одлучува дали самиот ќе ја уредува оваа материја, или напротив, грижата за востановување на прописите ќе ѝ ја довери на извршната власт. Во принцип, законодавецот треба да одлучи дали, во оваа материја, едно такво овластување на извршната власт, треба или не, да се ограничи, освен ако оваа одредба не се однесува на правилата на поделба на надлежностите помеѓу државата, заедниците и регионите,“<sup>161</sup>.

<sup>160</sup> Пресуди бр. 154/2007 од 19 декември 2007, В.32; бр. 71/2011 од 12 мај 2011, В.9; бр. 107/2013 од 18 јули 2013, В.9.2.

<sup>161</sup> Пресуда бр. 36/2012 од 8 март 2012, В.6.

Постои ли простор за контрола на уставноста? Теоретски, да. Всушност, според Судот, тој може да го забрани изборот на законодавецот во рамките на контролата на принципот на еднаквост и недискриминација предвиден со членот 10 и 11 од Уставот, ако е очигледно неразумен или на нерамномерен начин им штети на правата на засегнатите лица.<sup>162</sup> Тој ја дава истата оценка и кога станува збор за кршење на основните права и во доменот на даноците.

Практично, не. Во прво време Судот забрани неколку овластувања со образложение дека тие не содржат доволно ограничувања во однос на овластувањето дадено на извршната власт.<sup>163</sup> Веќе десетина години Судот, сепак, смета дека кога законодавецот ќе даде овластување, треба да се претпостави, освен ако нема спротивни индиции, дека тој подразбира дека извршната власт ќе го искористи ваквото овластување во согласност со основните права. Оттука судијата треба да разгледа дали кралот го искористил овластувањето во согласност со овие права.<sup>164</sup> Општо гледано се подразбира и се претпоставува дека оној кој го добива овластувањето ги познава овие права и слободи.<sup>165</sup> Во случај на сомнеж, Судот евентуално прибегнува кон квалификувано толкување на нормата за овластување толкувајќи дека таа е по природа таква што не може да дозволи кршење на засегнатите основни права.<sup>166</sup>

Потоа, кога станува збор за приоритетното прашање или за барањето за поништување кое се однесува на законска одредба која треба да се комбинира со извршно решение, треба да се определи на која од двете норми се однесува приговорот за неуставност. Во почетокот, Судот сметаше дека ако нормата која судот ја разгледува е од законодавна природа и ако прави разлика во третманот помеѓу адресатите и другите правни субјекти кои можат да се споредат со адресатите, тогаш регулаторната природа на нормата која ја уредува нивната ситуација е нерелевантна во однос на надлежноста на Судот.<sup>167</sup> Тој значи даваше широко толкување на неговите надлежности. Веќе петнаесетина години тоа не е случај. Всушност, тој смета дека во овој случај, одлуката за различен третман е опфатена генерално или основно со регулаторната норма, која не потпаѓа под негова контрола.<sup>168</sup>

<sup>162</sup> Пресуди бр. 36/2012 од 8 март 2012, В.6; бр. 166/2006 од 8 ноември 2006, В.4.8. види. за одлука за поништување, Пресуда бр. 74/2008 од 24 април 2008.

<sup>163</sup> Пресуди бр. 40 од 15 октомври 1987; бр. 41 од 29 октомври 1987; бр. 124/98 од 3 декември 1998, В.4.4.

<sup>164</sup> Пресуди бр. 193/2006 од 5 декември 2006, В.28.5; бр. 179/2009 од 12 ноември 2009, В.11; бр. 166/2011 од 10 ноември 2011, В.43; бр. 40/2012 од 8 март 2012, В.11.

<sup>165</sup> Пресуди бр. 151/2010 од 22 декември 2010, В.8; бр. 50/2011 од 6 април 2011, В.17; бр.109/2006 од 28 јуни 2006, В.7.6; бр. 201/2005 од 21 декември 2005, В.4.3.

<sup>166</sup> Пресуда бр. 95/2008 од 26 јуни 2008, В.58.

<sup>167</sup> Пресуда бр. 121/98 од 3 декември 1998, В.6.

<sup>168</sup> Пресуди бр. 179/2013 од 19 декември 2013; бр. 79/2013 од 6 јуни 2013; бр. 64/2013 од 8 мај 2013; од 10 јули 2014, В.



## **„ОЦЕНКА НА УСТАВНОСТА НА ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ НИЗ ПРАКСАТА НА УСТАВНИОТ СУД НА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА“**

*Г-ѓа Валерија Галиќ*

ПРЕТСЕДАТЕЛ НА УСТАВНИОТ СУД  
НА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

### **1. Уставен суд на Босна и Херцеговина**

Уставот на Босна и Херцеговина (Анекс IV од Општиот рамковен договор за мир во Босна и Херцеговина) ја утврдува уставната правна рамка за организациона структура и функционирањето на Уставниот суд на Босна и Херцеговина (во понатамошниот текст: Уставен суд).

Уставниот суд на Босна и Херцеговина е основан со член VI од Уставот на Босна и Херцеговина, со кој, покрај надлежноста, се уредува организационата структура, постапката, јурисдикцијата и конечноста и обврзувачката природа на одлуките на Уставниот суд.

Може да се констатира дека Уставот на Босна и Херцеговина ја утврдува специфична положба на Уставниот суд во структурата на државната власт. Во однос на неговата организациона структура и обем на надлежност, деконституционализацијата е целосно оневозможена т.е. органските закони или други општи акти не можат да го дефинираат статусот и другите прашања кои се однесуваат на работата на Уставниот суд. Во согласност со Уставот на Босна и Херцеговина, Уставниот суд е одвоен од системот на трипартитната поделба на власта. Неспорно е дека во однос на организацијата и функционирањето, Уставниот суд дејствува како независно тело. Со оглед на тоа дека не постои уставен закон или посебен закон за Уставниот суд, операционализацијата на уставните одредби за Уставниот суд и поблиското уредување на организацијата, надлежностите, постапката и карактерот на одлуките на Уставниот суд, Уставниот суд ја врши врз основа на својот Деловник. Оттука, заедно со Уставот на Босна и Херцеговина и Деловникот претставуваат основен акт за организационата структура и функционирањето на Уставниот суд.

### **2. Надлежност на Уставниот суд на Босна и Херцеговина**

Надлежностите на Уставниот суд на Босна и Херцеговина експлицитно се дефинирани во член VI(3), IV(3) и амандманот I на Уставниот суд на Босна и Херцеговина. Уставниот суд е чувар на целиот уставно–правен поредок и заштитник на субјективните уставно загарантирани права.

Согласно наведените уставни одредби, се работи за пет видови надлежност, што на крајот значи и диференцирани постапки и специфични одлуки во зависност од видот на надлежноста и природата на споровите.

Во основа, диференцирањето на овие надлежности се темели на фактот во која мера Уставниот суд, покрај својата стандардна улога на заштитник на уставноста, ја остварува во одредени видови спорови и ја израмнува врската со судската или законодавната власт.

Уставниот суд ги има следните видови на надлежности:

а) Уставниот суд има исклучива надлежност да одлучува за било каков спор што произлегува од овој Устав помеѓу ентитетите или помеѓу Босна и Херцеговина и еден или два ентитети, или помеѓу институциите во Босна и Херцеговина, вклучувајќи, но не ограничувајќи се на тоа:

- дали одлуката на некој ентитет да воспостави посебни паралелни односи со соседна земја е во согласност со овој Устав, вклучувајќи ги одредбите кои се однесуваат на суверенитетот и територијалниот интегритет на Босна и Херцеговина.

- дали некоја од одредбите на Уставот или законите на еден ентитет се во согласност со овој Устав.

б) Уставниот суд исто така има апелациона надлежност за сите прашања од овој Устав кога ќе станат предмет на спор на било кој друг суд во Босна и Херцеговина.

в) Уставниот суд има надлежност за прашања поднесени од било кој суд во Босна и Херцеговина во врска со тоа дали некој закон, од чија валидност зависи одлуката, е во согласност со Уставот, Европската конвенција за човекови права и основните слободи и нејзините протоколи, или со законите на Босна и Херцеговина; или во врска со постоењето или делокругот на некое општо правило на меѓународното јавно право што е важно за одлуката на судот.

д) Во согласност со член IV(3) (ф), Уставниот суд одлучува за регуларноста на постапката за „блокада“ на работата на Собранието на Босна и Херцеговина утврдувајќи дали оспорениот акт е деструктивен за виталниот интерес за конститутивните народи во Босна и Херцеговина.

Согласно Амандманот I на Уставниот суд на Босна и Херцеговина, усвоен на 26 март 2009 година, на Уставниот суд му беше доделена надлежност да одлучува во било кој спор во врска со утврдената положба и овластувања на областа Брчко во Босна и Херцеговина кој може да произлезе помеѓу еден или повеќе ентитети и областа Брчко или помеѓу Босна и Херцеговина и областа Брчко согласно овој Устав и пресудата на Арбитражниот суд<sup>169</sup>.

Имајќи ги во предвид вака дефинираните уставни надлежности, особено во однос на уставната одредба дека надлежностите на Уставниот суд ги опфаќаат, но не се ограничуваат на овие ситуации, Уставниот суд често бил во ситуација да ја толкува својата надлежност во конкретни спорови.

Иако, Уставот на Босна и Херцеговина експлицитно се занимава со оценка на уставноста само на “одредби од законите на ентитетите“, општата надлежност на Уставниот суд на Босна и Херцеговина да се придржува до Уставот на Босна и Херцеговина исто така не ја исклучува оценката на уставноста на законите во Босна и Херцеговина. Субстанционалниот поим на надлежноста согласно Уставот на Босна и Херцеговина во себе содржи титулус и за таква надлежност. Во досегашната практика Уставниот суд на Босна и Херцеговина ја прифатил таквата надлежност.

Така, од Одлуката бр.У 1/99 од 4 август 1999 година, со која е утврдена неуставност на Законот за Советот на министри на Босна и Херцеговина,

<sup>169</sup> Брчко Дистрикт кој постои под суверенитетот на Босна и Херцеговина и е под надлежност на институциите на Босна и Херцеговина онака како што тие надлежности произлегуваат од овој Устав, чија територија е во заедничка сопственост на ентитетите, единица на локалната самоуправа со сопствени институции, закони и прописи, т.е овластувања и статус пропишани со пресудата на Арбитражниот суд за спор во врска со меѓуетничките ограничувања во областа Брчко. Односот помеѓу областа Брчко и институциите во Босна и Херцеговина и ентитетите може понатаму да се уредува со закон усвоен од Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина.

произлегува толкување како Уставниот суд има надлежност да ја оценува уставноста на закон донесен од страна на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина без оглед на фактот што тоа не е експлицитно наведено во текстот на Уставот на Босна и Херцеговина.

Покрај тоа, во праксата на Уставниот суд на Босна и Херцеговина важно е да се напомене надлежноста на Уставниот суд во однос на оценувањето на уставноста на законите “наметната“ од Високиот претставник за Босна и Херцеговина.

Во одлуката бр.У 9/00 од 3 ноември 2000 година, Уставниот суд на Босна и Херцеговина за прв пат се занимава со оценка на уставноста на закон наметнат од Високиот претставник за Босна и Херцеговина. Уставниот суд ова барање го оценил како допустливо, наведувајќи дека во конкретниот случај Високиот претставник – чии овластувања кои произлегуваат од Анекс X од Општиот рамковен договор за мир во Босна и Херцеговина, релевантните резолуции на Советот за безбедност и Декларацијата од Бон, како и остварувањето на тие овластувања не се предмет на оценка од страна на Уставниот суд. Сепак, Високиот претставник интервенираше во правниот состав на Босна и Херцеговина заменувајќи ги националните власти. Во овој поглед, тој дејствувал како власт во Босна и Херцеговина, а законот кој тој го донел е по природа домашен закон, односно мора да се смета како закон на Босна и Херцеговина, чија согласност со Уставот е предмет на оценка од страна на Уставниот суд согласно член VI(3) (а) од Уставот на Босна и Херцеговина.

### **3. Оценување на уставноста на подзаконските акти во судската пракса на Уставниот суд на Босна и Херцеговина**

Во рамките на апстрактната надлежност на Уставниот суд на Босна и Херцеговина, освен наведените случаи на толкување на надлежноста во предметите на оценка на уставноста на законите, донесени од страна на различни субјекти и на различни нивоа на власта, Уставниот суд има посебен предизвик да ја толкува својата надлежност во предметите на оценка на уставноста на подзаконските акти што не е експлицитно утврдено во Уставот на Босна и Херцеговина.

Тргувајќи од фактот дека преку оценка на уставноста, Уставниот суд ја има улогата на заштитник на основните човекови права, Уставниот суд, во дел од текстот на член VI (3) (а) на Уставот на Босна и Херцеговина кој ја пропишува надлежноста на Уставниот суд во постапката за апстрактна контрола на уставноста, кој завршува со зборовите: „вклучувајќи, но не ограничувајќи се на тоа...“, дал едно опширно толкување заземајќи став дека може да врши оценка на правните акти од понизок ранг од закон кога од таквите акти произлегуваат повреди на човековите права и основните слободи заштитени со Уставот на Босна и Херцеговина и Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи. Сепак, Уставниот суд ја нема дефинирано односно објаснето категоријата на подзаконските акти кои можат да бидат предмет на оценка на уставноста<sup>170</sup>.

<sup>170</sup> Босна и Херцеговина се состои од два ентитета – Федерацијата на Босна и Херцеговина и Република Српска. И двата ентитета имаат свои уставни врз основа на кои се организирани Уставните судови. Така, во согласност со Уставот на Федерацијата на Босна и Херцеговина, Уставниот суд на федеративна Босна и Херцеговина, меѓу другото, има надлежност по барање на овластени лица да утврди дали предложениот или усвоениот пропис донесен од страна на федералната власт е во согласност со овој Устав или по барање на овластени лица да утврди дали некој предложен или усвоен пропис донесен од страна на некој орган на кантонската, градската или

Подзаконските акти за чија уставност одлучувал Уставниот суд спаѓаат во онаа група која ги надополнува законите, како и во групата која создава сосема нови правила (Келсенова теорија на подзаконските акти). Правните последици од одлуките на Уставниот суд за уставноста на подзаконските акти се исти со оние од контролата на уставноста на законите. Според тоа, Уставниот суд, целосно или делумно, може да поништи/укине акт или одредени негови одредби. Укинатиот акт односно неговите одредби престануваат да важат наредниот ден од денот на објавувањето на одлуката во „Службен весник“. По исклучок, Уставниот суд со одлука со која се утврдува несогласноста, може да одреди и временски рок за усогласување кој не може да биде подолг од шест месеци.

Првиот предмет во кој Уставниот суд на Босна и Херцеговина ја оценувал уставноста на подзаконски акт е Одлуката бр.12/98 од 7 јули 1999 година. Уставниот суд оценил дека Уредбата за ратификација на Договорот за царинска соработка помеѓу Владата на Република Босна и Херцеговина, Владата на федерацијата на Босна и Херцеговина и Владата на Република Хрватска и Уредбата за ратификација на Договорот за економска соработка помеѓу Владата на Република Босна и Херцеговина, Владата на федерацијата на Босна и Херцеговина и Владата на Република Хрватска не се во согласност со Уставот на Босна и Херцеговина. Во овој случај, првото прашање што се постави пред Уставниот суд беше дали оценувањето на уставноста на уредбите на Владата на Босна и Херцеговина е во надлежност на Уставниот суд бидејќи нормативните акти се оценувани согласно член VI(3) (а) од Уставот на Босна и Херцеговина експлицитно не ги вклучуваат законите на Босна и Херцеговина. Уставниот суд заклучи дека во Уставот на Босна и Херцеговина е утврдено дека исклучивата надлежност на Уставниот суд да одлучува во споровите „не е ограничена“, а со оглед на тоа ова се само илустративни примери и барањето го прифати како допуштено.

Со одлука на Уставниот суд бр.У 4/05 од 22 април 2005 година беше утврдено дека одредбата на член 21 став 3 од Статутот на Градот Сараево не е во согласност со член I (2) и член II (4) од Уставот на Босна и Херцеговина во врска со член 5 став 1(ц) од Конвенцијата за елиминирање на сите форми на расна дискриминација.

Утврдено е и дека конституирањето на Градското собрание на градот Сараево врз основа на одлуката за избор на советници делегирани во Градскиот совет на градот Сараево од редот на советниците од одредени општини не е во согласност со член I (2) и член II (4) од Уставот на Босна и Херцеговина во врска со член 5 став 1 (ц) од Конвенцијата за елиминирање на сите форми на расна дискриминација.

Уставниот суд основата за таквата одлука ја најде во фактот дека во оспорената одредба не се наведени Србите како конститутивен народ и тоа што на Србите не им се даваат истите гаранции како што се им даваат на Босанците, Хрватите и другите останати групи, дека ќе имаат минимум 20% од местата во Градското собрание на Сараево, без оглед на изборните резултати.

Во овој предмет во кој се покрена прашањето за конститутивноста на народите и забраната на дискриминација, Уставниот суд мораше првин да испита

---

општинската власт е во согласност со овој Устав. Покрај тоа, Уставниот суд на Република Српска во согласност со Уставот на тој ентитет е надлежен да одлучува за согласноста на законите, други прописи и општи акти со Уставот на тој ентитет, или да одлучува за согласноста на прописите и општите акти со закон. Оттука, ентитетските Уставни судови во Босна и Херцеговина имаат експлицитно утврдена надлежност согласно своите уставни за оценување на уставноста на подзаконските акти.

дали е надлежен да одлучува за допуштеноста на барањето за оцена на уставноста, во рамките на надлежностите утврдени во Уставот на Босна и Херцеговина. Во овој поглед, нагласено е дека текстот на член VI (3) (a) од Уставот на Босна и Херцеговина завршува со зборовите “вклучувајќи, но не ограничувајќи се на тоа“. Како резултат на тоа, уставотворецот предвидел одредена структура на Уставниот суд, која на некој начин е утврдена со одредбите на Уставот на Босна и Херцеговина што претставува правна основа за постоењето и функционирањето на Уставниот суд. Уставотворецот во времето кога бил донесен Уставот на Босна и Херцеговина не можел да го предвиди обемот на сите функции на Уставниот суд. Овој неуспех често се поврзува со прашањето за надлежноста на Уставниот суд. Доколку уставотворецот детално ги пропишал условите за донесување на одлуки од страна на Уставниот суд, се поставува прашањето за тоа дали на овој начин би се ограничиле можностите за дејствување на Уставниот суд. Затоа постои текстот “вклучувајќи, но не ограничувајќи се на тоа“ во член VI (3) (a) од Уставот.

Уставниот суд е една од најодговорните надлежни институции на системот, што претставува дополнителен механизам за заштита и гарантира доследно почитување на човековите права во согласност со меѓународните конвенции и други меѓународни договори. Уставниот суд мора да биде праведен и сигурен чувар на Уставот на Босна и Херцеговина, неговите вредности и човековите права. Постојат многу прашања кои произлегуваат од Уставот на Босна и Херцеговина кои треба да бидат разјаснети и во таа смисла, единствено меродавно и компетентно е толкувањето на Уставниот суд.

Во согласност со аргументацијата за човековите права, Уставниот суд смета дека мора, кога и да е тоа можно, да ја интерпретира својата јурисдикција на таков начин што би овозможило најширока можност за отстранување на последиците од кршењето на човековите права. Во конкретниот случај, барањето за оцена на уставноста всушност се однесува на прашања кои произлегуваат од Уставот на Босна и Херцеговина и Меѓународните договори со кои се гарантира заштитата на човековите права и се однесува на остварување на човековите права и уставните начела, како што е начелото на конституитивен народ и правото на забрана на дискриминација.

Со Одлуката на Уставниот суд бр. УЗ/04 од 27 Мај 2005 година, барањето за оцена на уставноста на Решението за промена на имињата на улици, мостови, плоштади и паркови на територија на неколку општини во градот Сараево, било отфрлено како недопуштено, бидејќи Уставниот суд на Босна и Херцеговина не е надлежен да одлучува.

При испитување на барањето во делот кој се однесува на оценување на уставноста на оспорените решенија, Уставниот суд потсетил дека ја прифатил надлежноста за оцена на уставноста на Статутот на Градот Сараево. Со оглед на тоа дека статутите на локалната власт и локалната самоуправа се донесени од претставнички тела на тие единици, статутите може да се квалификуваат спрема надлежностите за донесување на општи акти, како основни за активностите на локалната власт и самоуправа од ист вид како и закон. Меѓутоа, оспорените решенија се поединечни акти кои својата правна важност ја добиваат од овластувањата кои им ги дава статутот и не претставуваат вид на општи нормативни акти, односно прописи за кои Уставниот суд согласно член VI(3)(a) од Уставот на Босна и Херцеговина е надлежен за оценување на нивната уставност.

Според гореспоменатото во конкретниот случај, Уставниот суд земајќи ги во предвид сите околности, а особено земајќи ги во предвид неговата претходна

судска пракса во толкувањето на својата надлежност, заклучил дека не може да прифати надлежност за мериторно одлучување во овој дел на барањето.

Во одлуката бр. У 3/08 од 10 април 2008 се поставило прашањето во врска со надлежноста на Уставниот суд за оценување на согласноста на Уредбата на Владата на Република Српска за постапката на верификација на побарувањата и готовинските обврски кои произлегуваат од стари девизни заштеди во Република Српска со Уставот на Босна и Херцеговина. Народното собрание на Република Српска, поднело приговор за ненадлежност со оглед на тоа дека Уставот на Босна и Херцеговина пропишува, *inter alia*, надлежност на Уставниот суд за оценување „дали некоја одредба од Уставот или закон на ентитетите е во согласност со овој Устав.“

Сепак, Уставниот суд сметал дека е непотребно во сегашната ситуација да испитува допуштеноста на барањето. Имено, и покрај тоа што оспорената уредба на Владата на Република Српска во процесот на верификација на побарувањата и готовинските обврски кои произлегуваат од стари девизни заштеди во Република Српска, формално-правно е во сила, Уредбата е *de facto* неефикасна и нема никакво прктично значење.

Уставниот суд донесе одлука за запирање на постапката, бидејќи утврдил дека би било нецелисходно да се продолжи со понатамошна постапка.

Во одлуката на Уставниот суд бр. У 1/09 од 29 мај 2009 година, Уставниот суд го отфрлил барањето за контрола на уставноста на Одлуката на давање на согласност за распоред на исплатата за порамнување на долговите со издавање на обврзници на заверени стари штедни влогови, и одлука за готовински плаќања на верификувани побарувања по основ на стари девизни штедни влогови преку издавање на обврзници планирани за 2008 и Уредба за изменување и дополнување на уредбата за постапка на верификација на побарувањата и готовинските обврски кои произлегуваат од стари девизни заштеди во Федерацијата на Босна и Херцеговина, како недозволено бидејќи Уставниот суд на Босна и Херцеговина не е надлежен да одлучува.

Со барање за оценување на уставноста се оспоруваат акти со пониска правна сила од законот, односно три подзаконски акти на Владата на Федерацијата на Босна и Херцеговина. И во оваа одлука Уставниот суд, исто така, истакнува дека со Уставот му е доделена надлежност на Уствниот суд за оценување на уставноста пред сè, на правните акти од повисок ранг односно Уставот и законите, додека пониско рангираните правни акти не се споменати во релевантната уставна одредба. Уставниот суд може да ја оценува уставноста и правните акти од понизок ранг од законите доколку во тие акти се работи за кршење на човековите права и слободи заштитени со Уставот и Европската конвенција. Меѓутоа, во конкретниот случај Уставниот суд утврдил дека оспорените подзаконски акти на Владата на Ф. Босна и Херцеговина се извршни прописи со кои се овозможува примената на Законот за израмнување на обврските и примената на Одлуката на Советот на министри на БиХ и согласно наведните прописи, е утврден планот за отплата на обврските и готовинските плаќања за 2008 година, како и дополнителен рок за поднесување барање за верификација на побарувањата на старите девизни заштеди. Уставниот суд заклучил дека овој случај не се работи за општ акт за чија оценка на уставноста е надлежен согласно со членот VI (3) (a) од Уставот на БиХ. Освен тоа, во овој предмет Уставниот суд не нашол ни една причина поради која оспорените акти би се оценувале од аспект на кршење на човековите слободи и права.

Со одлуката У 7/10 од 26 ноември 2010 година, барањето за оценка на уставноста на член 52 став (2) од Деловникот за работа на Уставниот суд на

Република Српска е одбиено како недопуштено поради ненадлежноста на Уставниот суд на БиХ да одлучува.

Уставниот суд сметал дека подносителите на барањето фактички упатуваат на несогласноста на одредбата на оспорениот акт со Уставот на Р.Српска, со оглед дека во барањето јасно се нагласува дека со оспорените одредби од Деловникот за работа на Уставниот суд на Р.Српска *de facto* се ставаат вон сила релевантните одредби од Уставот на Р.Српска, според кои, според мислењето на подносителите, треба да се одвива постапката на донесувањето на одлука кога станува збор за заштита на витални национални интереси на ниво на ентитетите. Во тој случај, според мислењето на Уставниот суд, со тие барања за оценување на уставноста се укажува на несогласноста на прописите и општите акти со Уставот на Р.Српска за што е надлежен да одлучува Уставниот суд на Република Српска. Имено одредбата од член 115 од Уставот на Р.Српска пропишува дека Уставниот суд на Р.Српска одлучува за согласноста на законите и другите прописи и општи акти со Уставот на Р.Српска. Во таа смисла, Уставниот суд смета дека прашањето за несогласноста на Деловникот за работа на Уставниот суд на Р.Српска со Уставот на Р.Српска, треба да биде решено согласно одредбите предвидени во ентитетскиот Устав на Р. Српска.

Во својата одлука бр. У 2/11 од 27 Мај 2011 година, Уставниот суд го одбил како неосновано барањето за утврдување на несогласност на Законот за извршување на буџетот на Р.Српска за 2011 и Одлуката за усвојување на буџетот на Р.Српска за 2011 година со Уставот на Босна и Херцеговина.

За Уставниот суд не е спорно дека Уставниот суд има надлежност за оценување на уставноста на Законот за извршување на буџетот на Р.Српска за 2011 година. Сепак во конкретниот случај, подносителите исто така ја оспоруваат надлежноста на Уставниот суд за оценка на уставноста на Одлуката за усвојување на буџетот на Република Српска за 2011 година. Уставниот суд сметал дека оспорената одлука не може да биде разгледувана изолирано од Законот за извршување на буџетот на Р.Српска, бидејќи тие два акти всушност сочинуваат една целина, што може да се заклучи од самиот назив на одлуката.

Во својата одлука У 10/14 од 4 Јули 2014 година, Уставниот суд утврдил дека Одлуката за верификација на точноста и исправноста на податоците за време на регистрација за постојан престој на територија на Републиката е во спротивност со член III (3) (б) и член I (2) од Уставот на Босна и Херцеговина. Пред Уставниот суд се постави прашањето дали со оспорената одлука донесена од Владата на Р.Српска се доведува до прашање за постоење на уставен спор односно прашање за судир на надлежности помеѓу ентитетите на Република Српска и институциите на Босна и Херцеговина да ја делат надлежноста за регулирање на прашањето за постојан престој. Во овој случај, од пресудно значење за Уставниот суд е да одговори на прашањето дали судирот на надлежности кој е на ниво на Влада во Босна и Херцеговина одговорна за усвојување на одредени правни акти, може да доведе до спор во смисла на член VI (3) (а) од Уставот на Босна и Херцеговина за кое Уставниот суд има исклучителна надлежност да одлучува по наведената одредба. Посебно е поставено прашањето, дали до уставен спор може да дојде доколку овластениот подносител тврди дека ненадлежен орган донел подзаконски акти, со што довело до повреда на Уставот на Босна и Херцеговина во однос на уставната поделба на надлежностите.

Уставниот суд заклучил дека всушност со последниот дел од реченицата на членот VI (3) (б) од Уставот на Босна и Херцеговина кој гласи: „...*вклучувајќи но не ограничувајќи се на*“ се дава право на Уставниот суд во секој конкретен случај,

надвор од тоа што е експлицитно пропишано со алинеите 1 и 2 од членот VI (3) (a) од Уставот на Босна и Херцеговина, да одлучи што е тоа спор во смисла на наведениот член на Уставот на Босна и Херцеговина. Може да се заклучи дека прашањето за судир на надлежности помеѓу различните власти во Босна и Херцеговина во однос на уставната надлежност за донесување (и) подзаконски акти може да доведе до поведување на управен спор во смисла на член VI (3) (a) од Уставот на Босна и Херцеговина. Имајќи ги во предвид одредбите од член VI(3), според кои Уставниот суд треба да се придржува до овој Устав како и до одредбите од истиот член кој во релевантниот дел гласат: „... *вклучувајќи, но не ограничувајќи се на...*“, во врска со кои Уставниот суд ги разгледува и одредбите за поделба на надлежностите од членот III од Уставот на Босна и Херцеговина, имајќи го во вид и уставниот принцип на владеење на правото од член I (2) од Уставот на Босна и Херцеговина, Уставниот суд сметал дека може да заснова надлежност и да одлучува во уставните спорови во кои се тврди дека ненадлежен орган донел подзаконски акт. Според мислењето на Уставниот суд, сите наведени уставни одредби би биле без значење доколку пониските органи на јавната власт би донесувале подзаконски акти кои се во надлежност на државно ниво на јавната власт или *vice-versa*, доколку државното ниво на власта би носела законски и подзаконски акти кои спаѓаат во надлежност на ентитетите или пониските нивоа на власта.

Уставниот суд утврдил дека со оспорената одлука не се разработува веќе постојниот државен закон, туку дека наведениот закон се дополнува со пропишување на дополнителни услови за пријава на постојан престој на територијата на Република Српска. Според тоа, предмет на оспорената одлука е прашањето кое е неспорно регулирано со одредбите на државниот закон. Од тоа произлегува дека оспорената одлука уредува законска материја која веќе била регулирана со државен закон и како таква таа не претставува подзаконски акт, туку може да се разгледува како закон. Според тоа, самиот факт што прашањето за постојан и привремен престој на граѓаните на Б и Х е регулирано со државен закон, кој бил усвоен од парламентарното собрание на Б и Х, доволен е за да Уставниот суд заклучи дека ова прашање е во надлежност на државата односно нејзините институции во смисла на член III (3) (б) од Уставот на Босна и Херцеговина. Имајќи го во предвид наведеното, ентитетот на Република Српска не може со оспорената одлука да го регулира прашањето за постојан престој, бидејќи тоа излегува од рамките на постојниот државен закон со што се крши уставниот принцип на одговорност на ентитетите според член III (3)(b) од Уставот на Босна и Херцеговина, како и уставниот принцип на владеење на правото според член I (2) од Уставот на Босна и Херцеговина, што подразбира усогласување на правните прописи во правниот систем според нивната хиерархија во која Уставот на Босна и Херцеговина го зазема највисокото место.

### **Заклучок**

Како што може да се види од овие неколку наведени примери, Уставниот суд со динамичното и еволутивното толкување на Уставот на Б и Х, и со прифаќањето на надлежноста за оценка на уставноста и правните акти од понизок ранг од законите, секако придонел за зацврстување на правната сигурност и владеење на правото. Ваквото толкување на Уставот на Б и Х овозможило решавање на значајни системски прашања кои не се експлицитно наведени во текстот на Уставот на Б и Х.



Меѓутоа, Уставниот суд и понатаму смета дека апстрактната надлежност на Уставниот суд по правило би требало да биде насочена кон оценка на законските општи акти, а не на актите на извршните и управните органи и други поединечни правни акти. Понатаму, смета дека толкувањето на неговата надлежност во постапката за апстрактна контрола, не смее да биде премногу опширна.

## „ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРЕЛИМИНАРНИ ОДЛУКИ ЗА УСТАВНОСТА“

*Г-ѓа Никол Маестрачи*

### ЧЛЕН НА УСТАВНИОТ СОВЕТ НА ФРАНЦИЈА

#### Приоритетно прашање на уставноста (ППУ)

Прво би сакал да му се заблагодарам на Уставниот суд, а особено на претседателката на судот за организацијата на оваа конференција и за приемот кој ни беше подготвен.

За разлика од другите говорници, јас нема да зборувам за уставната контрола на прописите затоа што Уставниот совет на Франција нема таква контрола. Тој само утврдува дали законодавецот ја исцрпел неговата надлежност и дали ги праќа на регулаторната власт одредбите кои се во согласност со законот.

Ќе се осврнам значи, како што и беше побарано од мене, на приоритетното прашање на уставноста, што претставува нова постапка во Франција, но која е веќе позната во голем број земји под името *приговор за неуставност*.

За да се разбере оваа нова постапка, треба да се навратиме назад во историјата на уставната контрола во Франција:

- Пред 1958 година, немало уставна контрола. Во претходниот систем немало ниту устав. Револуцијата од 1789 востанови суверен парламент, а револуционерните уставни му забрануваа на судијата да го „суди законодавецот“. По револуцијата, ниту еден устав не се наврати на овој принцип. Можеме да споменеме еден обид од 1946 година да се формира уставен комитет кој никогаш нема да ги добие средствата за да може да профункционира.

- Уставниот совет формиран 1958 година, со востановувањето на Петтата република е формиран и за да го контролира Парламентот и за да ја штити извршната власт од неговото мешање. Всушност, Франција, во тој период, штотуку ја имаше укинато Четвртата република, чиј парламентарен режим предизвика голема нестабилност на владата.

- Во прво време, па сè до реформата од 2008, постоела само а priori контрола, односно контрола на законите пред нивното усвојување. Можноста да се поднесе барање до Уставниот совет им била дадена само на 4 највисоки државни функционери (претседател на Републиката, премиер, претседател на Националното собрание и претседател на Сенатот). Првата уставна реформа во 1974 година ги прошири можностите за претставка овозможувајќи им на 60 пратеници или сенатори да поднесат претставка до Уставниот совет. Тоа беше можност која ѝ беше дадена на парламентарната опозиција која таа ја користеше, а и сè уште често ја користи.

- Од 1971 (Одлука од 16 јули 1971 за слободата на здружување) Уставниот совет го прошири т.н уставен блок (односно опсегот на нормите врз кои ја заснова контролата на уставноста). Уставниот блок не се базира само на Уставот од 1958 година (кој особено се однесува на односите меѓу институциите и властите) туку и на преамбулата на Уставот од 1946 година (која ги опфаќа економските и социјални права) и на Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот од 1789 година (кој ги опфаќа основните права). Во 1984 година, уставниот блок исто така беше надополнет со Повелбата за животната средина.

### Почетоци на создавањето на ППУ

- ППУ беа воведени со Уставната реформа од 23 јули 2008 година.
- Идејата да се предвиди приговор за неуставност не потекнува од 2008 година. Роберт Бадентер зборувал за тоа уште во 1989 година. Оваа идеја исто така фигурира во повеќе извештаи на Комисијата (Комисијата на чие чело бил деканот Ведел во 1993 година, а чиј претседател бил и поранешниот премиер Е. Баладир во 2007 година). Таа била предмет на повеќе проект-закони кои не можеле да се усвојат.
- Стануваше збор за тоа да му се признае на граѓанинот едно ново право. Но оваа идеја да му се даде ново право на граѓанинот пред судовите не беше само идеја на правник. Таа соодветствуваше на една општествена еволуција: барањата за транспарентност и за учество во институциите, на потребата општеството да се доближи до судовите (односно зголемување на можноста да се покрене барање до судијата во земја која традиционално повеќе се верувало во државата отколку во судијата)
- Згора на тоа, Франција беше последната европска земја која предвидуваше само а рiоi контрола. Најголем дел од уставните судови на европските земји веќе дозволуваа претставка од страна на граѓаните во случаи на приговор за неуставност.

### Создавањето на ППУ е мотивирано од три причини:

- Да му се даде на граѓанинот можност да ги користи сите права гарантирани со Уставот исто толку лесно како и оние кои му следуваат според европските норми. Изгледаше парадоксално што граѓаните можеа да се обратат до европските судови, а не можеа до уставниот судија. Беше невообичаено што за граѓанинот, меѓународната норма имаше предност пред внатрешната, уставна норма.
- Да се обезбеди доминацијата на Уставот во правниот поредок, водејќи притоа сметка да се прошири на контролата на соодветството на законот со меѓународните конвенции, кои според членот 55 од Уставот од 1958 година се „надредени во однос на законот“.
- Прочистување на правниот поредок од неуставните одредби: Станува збор за текстови кои сè уште не биле разгледани од Уставниот совет, но и текстови кои датираат пред Уставот од 1958 (ваквото проширување беше изгласано по една парламентарна иницијатива: со почетниот текст се предвидуваше дека само текстовите по 1958 година можат да бидат предмет на ППУ).

На ова се надоврзува уште една причина, предострожноста во однос на редовниот судија, кој во отсуство на можност да се покрене иницијатива поради неуставност, би можел да се најде во искушение самиот да ја обезбеди контролата на уставноста. Во секој случај, владата во тој период страхуваше од тоа.

Почетниот избор значи, беше јасен: само на уставниот судија му припаѓа контролата на уставноста на законите, а на судовите во доменот на општото право им припаѓа контролата на соодветноста со меѓународните прописи (треба да се потсетиме дека по одлуката од 15 јануари 1975 година која се однесува на законот за доброволен прекин на бременоста, Уставниот суд пресудува дека не е во негова

надлежноста да ја проучува соодветноста на законот со одредбите на одреден меѓународен договор).

Но, институциите имаат свој сопствен животен век кој го надминува оној на нивните основачи и примената на ваквата, навидум јасна поделба се покажа многу посложена отколку што се очекуваше.

Пред да ги изнесам заклучоците ќе ги наведам во главни црти одредбите кои го уредуваат ППУ:

Членот 61-1 Од Уставот кој го востановува ППУ беше усвоен на 23 јули 2008 при една поширока ревизија на Уставот која особено се однесуваше на составот на Судскиот совет и покренување референдум по народна иницијатива.

Но, оваа реформа, усвоена во 2008 година, стапи во сила дури во 2010 година, што овозможи да се надминат тешкотиите во однос на организацијата и постапката, да се информираат припадниците на правната фела за да ја усвојат реформата и конечно да се изгласаат текстовите за нејзина имплементација<sup>171</sup>: Законот за судовите, Законот за парнична постапка, Законот за кривична постапка и Законот за управна постапка беа изменети за да се спроведе ППУ.

### **Членот 61-1 прецизно го определува доменот на ППУ:**

**ЧЛЕН 61-1.** *“Кога, во текот на постапка пред суд, се смета дека одредена правна одредба ги криши правата и слободите загарантирани со Уставот, Државниот совет или Касациониот суд можат да поднесат претставка до Уставниот совет кој ќе се произнесе во однапред определен рок“.*

Оттука произлегува дека:

- ППУ може да биде покренато од странка во тековен судски процес, пред првостепен или апелационен суд. Тоа не може да биде покренато по службена должност од страна на судијата.
- ППУ треба да се однесува на одредена законодавна одредба (а не на пропис) и точно определена законска одредба (не може да се однесува на севкупноста на еден закон, на пример).
- ППУ мора да се однесува на нарушувањето на основните права (процедуралните средства кои се однесуваат на условите на усвојување на законот се исклучени). Од друга страна, може да се наведат сите загарантирани права кои се дел од уставниот блок. Овие права не се рестриктивно набројани туку се напишани доста општо што му остава на Уставниот совет простор за извесна флексибилност во толкувањата и можност да се прилагоди на актуелниот миг. Да наведеме неколку примери: слободата на претприемништвото произлегува од членот 4 од Декларацијата од 1789 година во кој се вели: *„слободата се состои во тоа да се прави сето она што не му штети на другиот“* или правото на правично судење и ефективен правен лек произлегува од членот 16 од преамбулата на Уставот од 1946 година кој вели: *„Секое општество во кое не се гарантираат правата и во кое не е определена поделбата на власта, нема устав“.*

<sup>171</sup> Усвојување на системски закон на 3 декември 2009, протолкуван од Уставниот совет. Усвојување на декрет (16 февруари 2010) и на внатрешен пропис (одлука на Советот од 4 февруари 2010). Усвојување на различни одредби кои особено се однесуваат на правната помош.

Системскиот закон од 10 декември 2009 ги утврди условите на имплементација.<sup>172</sup> Негова цел е да го постави прашањето на сите граѓани одбегнувајќи го притоа „попречувањето на правдата“.

**3 услови:**

1. Засегнатата законска одредба мора да биде применлива на спорот (но може да станува збор за константно судско толкување на одредена законска одредба);
2. Уставниот совет претходно да не донел одлука дека одредбата е во согласност со Уставот. Советот сепак, ќе може да разгледа закон за кој се произнесол дека е во согласност со Уставот ако постои промена на околностите кои тоа би го оправдале. Особено може да стане збор за пресврт во судската практика на Касациониот суд и на Државниот совет;
3. Прашањето мора да пројави нови (станува збор за новини во однос на приговорот за неуставност) и сериозни аспекти.

- Прашањето може да биде покренато пред сите судови (со исклучок на Кривичниот суд). Ако спорот се води во исто време кога е покренато и прашањето за неуставност, судот првенствено треба да се произнесе за прашањето за неуставност.

- Ако се исполнети условите, судијата на првостепениот суд го прекинува спорот (освен кога е во прашање слободата) и го пренесува прашањето „без одложување“ на Државниот совет и на Касациониот суд кои одлучуваат дали ќе го достават до Уставниот совет во рок од три месеци.

- Уставниот совет донесува одлука во рок од три месеци во контрадикторна постапка која се состои од фаза на составување на пишани документи и размена на поднесоци и фаза на усна расправа при која подносителите на барањето и другите учесници како и претставник на владата имаат можност да се изјаснат. Советот може да сослуша и експерти. Тој може да покрене постапка по службена должност и да им ги достави материјалите на странките пред расправата.

- Правните и физичките лица можат да расправаат пред Уставниот совет било во прилог на тужителот, било, напротив, во прилог на одбраната, под услов тоа да е „оправдано со посебен интерес“.

- Со својата одлука, Уставниот совет прогласува дека одредбата е согласна со Уставот или ја укинува оспорената одредба, но тој може да ги одложи или временски да ги определи ефектите од укинувањето особено за да му остави време на Парламентот да ги коригира ефектите од неуставноста, но исто така во случај кога ќе процени дека моменталното укинување носи претерани последици.

### **Биланс. Дали ППУ одговори на очекувањата ?**

Општо гледано, ППУ направи значителен прогрес во очите на сите учесници во постапката. Тоа веднаш доживеа успех: ППУ беше очекувана реформа која впрочем и беше добро подготвена (обука, средства за информирање, мобилизација на сите актери). Времето меѓу ревизијата на Уставот и стапувањето во сила беше искористено за педагошка работа со сите стручни лица. Тоа исто така беше искористено и за расчистување на низа процедурални прашања во рамките на

<sup>172</sup> (Системски закон протолуван од страна на Уставниот совет и на Државниот совет од 3 декември 2009 и Закон за управна постапка, Закон за граѓанска и кривична постапка како и текстови за правна помош и одлука од Уставниот совет од 4 февруари 2010 која се однесува на внатрешните прописи како и декрет од 16 февруари 2010)

прописите за имплементација. По фазата на прилагодување која овозможи да се надминат некои помалку или повеќе експлицитни резерви (особено оние на врховните судови како Касациониот суд и Државниот совет) тоа е денес широко прифатено и употребувано. Моногу е важно дека кусите рокови овозможија одлуките да станат видливи.

### **Дали ППУ ја смени работата и природата на Уставниот совет?**

Пред ППУ, Советот разгледуваше во просек по 15 закони и 6 системски закони годишно. Помеѓу 1 март 2010, датумот на стапувањето во сила и 30 јуни 2014 до Советот беа доставени 416 барања, а беа донесени 349 одлуки.

Советот, иако не го промени името, стана суд. Никој денес не ни помислува да го оспорува тоа иако при стапувањето во сила беа изнесени одредени стравувања.

На планот на квантитетот, филтерот на врховните судови беше ефикасен, барем во поглед на селекцијата и на особено кусите рокови кои беа почитувани како од Касациониот суд и од Државниот совет, така и од Уставниот совет.

Мошне кусите рокови овозможуваат одлична видливост на одлуките без да го попречат текот на постапките кои можат да се одвиваат пред судовите. Нивен недостаток е пак, што не допуштаат консултирање на експерти или стручни лица кои би биле особено корисни во многу делкикатните или многу техничките предмети.

Кога станува збор за филтерот, тој неоспорно овозможи да се ограничи бројот на барањата кој денес се стабилизира на бројката од околу 70 годишно, по рекордно високиот број од 110 во 2011 година. Но, тој им дава на врховните судови нови надлежности чиј опсег не е секогаш добро одмерен. Знаеме дека околу 80% од претставките кои не се препорачани за разгледување од страна на Уставниот совет се образложени со фактот што прашањето не е доволно сериозно. Оттука јасно произлегува дека Касациониот суд и Државниот совет вршат вистинска уставна контрола која не е јавно посочена. Да се каже дека одредено прашање е сериозно или не, всушност значи да се врши уставна контрола особено поради тоа што не постои можност за жалба во случаите кога се одлучува дека претставката не треба да се пренесе до Уставниот совет. Значи, иако Уставниот совет може да се произнесе дека одреден закон е спротивен на Уставот, редовните и управните судии играат значајна улога во проценката на уставноста.

Впрочем, би можеле да се запрашаме дали селекцијата направена од врховните судови не е премногу стриктна, спротивно на првичната цел да им се дадат нови можности на граѓаните. Од 146 одлуки за префрлување на претставките до Уставниот суд, 240 доаѓаат од Касациониот суд, а 176 од Државниот совет. Средната стапка на пренесување на претставките е нешто повеќе од 19%.<sup>173</sup>Првостепените и второстепените судови се слабо запознаени со бројноста

<sup>173</sup>До Касациониот суд беа доставени 1285 ППУ, а до Државниот совет 416 ППУ. Тиа пренесоа до Уставниот совет 240 односно 176 ППУ. Државниот совет пренесува пропорционално нешто повеќе ППУ отколку Касациониот суд. Но, до него се доставуваат повеќе ППУ отколку до Касациониот суд, пропорционално на активноста на овие два врховни судови (што исто така може да се објасни со природата на споровите и профилот на странките). (531 предмет не се пренесени и 176 предмети се пренесени од страна на Државниот совет, и 1045 предмети не се пренесени и 240 предмети се пренесени од страна на Касациониот суд. До Државниот совет се поднесени повеќе претставки отколку до Касациониот суд: 1285 за 28000 за Касациониот суд и 416 за околу 9000 за Државниот совет).

на одлуките да не се пренесуваат претставките пред Уставниот совет.<sup>174</sup> Впрочем, постои голем територијален диспарат кој се должи на карактерот на спорите, но и на хетерогеноста на адвокатските комори (Најголемиот дел на ППУ доаѓаат од судот во Париз каде се водат мошне специјализирани парници, а и адвокатите се поделени по високостручни области).

Во основа, набљудувачите, односно главно доктрината, смета дека претставките се квантитативно и квалитативно адекватни и добро насочени. Некои сметаат дека филтерот е премног ригиден што доведува до тоа ППУ кои ги разгледува Советот да се пред сè од технички карактер, додека други поважни прашања кои се однесуваат на основните права не се пренесени пред Советот. Други, пак, ја објаснуваат ваквата ситуација со фактот што овие 4 години овозможува да се прочисти позитивното право од најголемиот дел неуставни одредби.

Треба да признаеме дека доцнине по малку: 4 години, тоа е кус период. И покрај педагошката работа која беше спроведена, средбите со адвокатите и судиите покажуваат дека тие сè уште не му го обрнале потребното внимание на ППУ.

### **Квалитативен биланс: Дали ППУ овозможи да се прочистат нашите закони од неуставните одредби?**

Бројките се јасни: ППУ овозможи да се корегираат голем број одредби кои беа разгледани. Одлуките со кои се утврдува согласност со Уставот опфаќаат само нешто повеќе од половината случаи (54%). Во 18.5% станува збор за целосна несоодветност со Уставот, во 8.8% од случаите станува збор за делумна неусогласеност со Уставот, и во 12 % од случаите станува збор за согласност со Уставот со резерва.

ППУ кои беа поднесени пред Советот се однесуваат пред сè, на казненото право (55) и на фискалното право (49). Потоа доаѓаат деловното право и социјалното право ((18 и 24), правото на територијалните колективи (18) потоа правото на животна средина (13)).

Ако ги разгледаме корегираниите одредби, тие пред сè се однесуваат на казненото право и на кривичната постапка (23 од 94 одлуки), 9 се однесуваат на фискалното право, 7 на правото на животна средина и 5 на јавното здравје.

### **Дали ППУ ја отстрани *a priori* контролата на законите?**

Од квантитативна гледна точка тоа не е случај. Бројот на *a priori* поднесоците останува релативно стабилен: секоја година Уставниот совет продолжува да разгледува 12 до 15 редовни закони и во просек 6 системски закони. Парламентарците во Франција се многу приврзани за *a priori* контролата која е право и на опозицијата. Бројот на барања главно зависи од тензијата на политичката ситуација.

Но од стапувањето во сила на ППУ, Уставниот совет го ограничува, повеќе и од порано, периметарот на разгледување на одредбите критикувани од страна на парламентарците подносителите на барања, и само во исклучителни ситуации започнува постапка за оценување на уставноста по службена должност. Така му се остава можност на граѓанинот, странка во спор, да поднесе ППУ и така да му даде

<sup>174</sup> Знаеме дека стапката на враќање е 14% за управните судови, а не знаеме која е точната бројка за редовните судови. Веројатно е дека стапката е пониска.

можност на Уставниот совет да врши оценка на уставноста врз „живо право“ односно право кое веќе било предмет на имплементација во реалниот живот.

Од друга страна, стапувањето во сила пред Уставниот совет на постапка која е навистина контрадикторна овозможи да се увидат ограничувањата на постапката на *a priori* контрола, која не е доволно контрадикторна.

### **Кои се последиците од ППУ за квалитетот на Уставниот совет?**

Избраната постапка, таква каква што произлегува од уставните и системски текстови е направена строго по примерот на контролата *a priori*. Иако со ППУ Советот разгледува конкретни последици од критикуваните одредби во „реалниот живот“, контролата останува апстрактна. Затоа не зачудува што пронаоѓаме исти техники на контрола, исти забелешки и, во принцип, исти образложенија. И исти методи на составување, за кои некои сметаат дека се по малку елиптични, па дури и премногу елиптични, бидејќи станува збор за одлуки кои повеќе од другите одлуки се наменети за различна и не толку стручна читателска публика.

Разликите значи произлегуваат од рокот за донесување одлука, од начинот на доставување на претставката и од природата, повеќе или помалку контрадикторна на постапката.

Разликата е исто така поврзана и со последиците: Кога станува збор за ППУ Советот е слободен да го уреди времето во кое ќе се почувствуваат последиците на одредена корекција. Но, исто така, тој може да ги ограничи последиците на одредени засегнати личности и на одредени спорови.<sup>175</sup> “ Од 93 одлуки за целосна или делумна несоодветност со Уставот, кај 32 одлуки беше искористена можноста за модификација на времето.

Кога станува збор за содржината на одлуките, ППУ најмногу го промени правниот поредок во доменот на казненото право, кривичната постапка и личните слободи, преку ревизија на севкупниот режим на притвор.

Во доменот на социјалното и деловно право, корекциите се малубројни. ППУ не ги смени радикално нештата. Контролата на Советот на содржината на економските и социјални права, кои се дел од преамбулата од 1946 година не е многу интензивна. Советот му остава на законодавецот широк простор за проценка.

Во доменот на правото на животна средина, бројот на ППУ има нагорна тенденција. ППУ ќе овозможи да се обврзе Парламентот да ги дефинира начините на учество на јавноста во одлуки кои се однесуваат на животната средина како што предвидува членот 7 од Повелбата за животна средина.

### **Дали ППУ влијаеше врз односите меѓу француските и европските судови?**

Советот никогаш не ја ставил во прашање неговата судска практика од 1975 според која му се забранува да ја „оценува усогласеноста на законот со одредбите на некој меѓународен договор“.

<sup>175</sup> Во едно, веќе класично образложение, Советот потсетува дека „ако во основа, од одлуката за неуставност полза треба да има во прв ред подносителот на ППУ и одредбата која е прогласена за неуставна не може да се примени во тековните спорови со датумот на објавување на одлуката на Уставниот совет, одредбите од членот 63 од Уставот му даваат за право на Советот да го определи датумот на укинување на одредбата и да ги одложи последиците од укинувањето, но и да ги преиспита последиците кои одредбата ги предизвикала пред укинувањето;“



Сепак, тој внимава неговите одлуки да бидат кохерентни со одлуките на европските судови. Исто така тој имаше можност да постави приоритетно прашање до Судот на правдата на Европската заедница во Луксембург, пред да донесе одлука која се однесуваше на европски налог за апсење.

Доаѓаме значи во ситуација која може да изгледа парадоксална: судовите за општо право сè повеќе и повеќе ја контролираат уставноста и Уставниот совет, задржувајќи ја притоа судската практика од 1975 година, и притоа сè повеќе внимаваат донесените одлуки да бидат во согласност со оние на европските судови. Ќе може ли да опстои ваквата, доста чувствителна рамнотежа?

**Конечно, дали е ова ново право достапно за сите граѓани? Дали граѓаните го користат?**

Бројките покажуваат дека граѓаните го користат ППУ. Но, некои, подобро организирани и подобро вооружени, го користат повеќе и подобро од другите. Пристапот до ППУ останува комплициран и најверојатно тоа не може да биде поинаку. Згора на тоа на подносителот на барањето не му се гарантира дека ќе има полза од последиците на евентуална корекција. Покренувањето на ППУ чини одредена сума која не е занемарлива иако социјално загрозените лица можат да користат правна помош. Треба да се додаде дека и покрај неспорните напори да се обучат актерите во процесот, ППУ е далечно за голем број адвокати и тие немаат навика да го користат ова право.

Како заклучок, четиригодишниот биланс е неоспорно позитивен, по цена на доста ранлива рамнотежа како со врховните судови (кои сепак станаа уставни судови со општо право) така и со европските судови.

Одреден број прашања поврзани со воведувањето на ППУ во уставни рамки остануваат да се постават во иднината. Јас само ќе ги навестам:

- Дали *a priori* контролата треба да исчезне или да се трансформира? Дали е конечно компатибилна со доброто функционирање на ППУ? Но, станува збор за право со кое располага парламентарната опозиција и која најверојатно нема да сака да се откаже од него.

- Треба ли да се задржи филтерот на врховните судови? Или да се уредат постапките на жалба во случај на одбивање претставката да се пренесе до Уставниот совет? Но, станува збор за надлежност до која дојдоа врховните судови кои најверојатно нема да сакаат да се откажат од неа.

- Дали со текот на времето ППУ ќе овозможи развој на методите на работа на Уставниот совет, на техниките на контрола и на начините на составување одлуки? Всушност, ППУ покренува нови предизвици:

- Апстрактната контрола која е обележје на уставната контрола лошо се приспособува на потребата вниманието да се насочи кон владеењето на правото онака како што конкретно се имплементира (живо право).
- Дали потребата од дебата (организирање на дебата која ќе овозможи да се разбере не само правната дебата, но и основните последици од пресудите донесени во реалниот живот) е компатибилна со наметнатите куси рокови?
- Дали нашиот начин на пишување кој е концизен, па дури и елиптичен е компатибилен со потребата овие одлуки да бидат разбирливи и за пошироката јавност, а не само за стручните кругови? Конечно, дали е време да се воведат можностите да се изразат одделени мислења, за да се разбере добро причината која довела до усвојување на одредена одлука?

Сите овие прашања не ја засегаат само Франција. Знам дека тие се во фокусот на вниманието и на голем број други држави. Сакав да ги споделам размислувањата со вас, иако поради временското ограничување не можам да ги продлабочам. Сепак, знам дека ќе имаме прилика да ги разгледаме при други средби.

Ви благодарам.

## „ОЦЕНКА НА УСТАВНОСТА НА НОРМАТИВНИТЕ АКТИ“

*Д-р Драгољуб Драшковик*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА ЦРНА ГОРА

Почитувани, дами и господа

Според црногорскиот Устав, Уставниот суд е основан како посебно тело различно од другите државни органи. Покрај неговата главна функција како заштитник на уставноста и законитоста и уставниот и правниот поредок, кои ќе ги истакнам денес, Уставниот суд е, исто така и заштитник на човековите права и слободи загарантирани со Уставот. Традиционално, главната функција на Уставниот суд е оценка на уставноста и законитоста, а важна улога која е уредена со новиот црногорски Устав има и во заштитата на човековите права и слободи преку уставната жалба, која во оваа форма претходно не била дел од правниот систем во Црна Гора. Уставот, понатаму, предвидува дека правата и слободите ќе се остваруваат врз основа на Уставот и ратификуваните меѓународни договори.

Преку апстрактната контрола на уставноста и законитоста на законите и нормативните акти, заштита на човековите слободи и права се заштитени индиректно, додека преку механизмот на уставната жалба се заштитени директно. Всушност, понекогаш општите акти (како што се законите и прописите) со самото нивно постоење ги кршат загарантираните човекови права и слободи. Во овој случај, заштитата на човековите права не е можно да се бара преку уставната жалба. Како единствена можност останува да се поднесе предлог или иницијатива до Уставниот суд за да се започне постапката за преиспитување на нивната уставност и законитост.

Уставот на Црна Гора, во неговиот 5-ти дел, ги декларира принципите на уставноста и законитоста, а во 6-от дел ја пропишува положбата и надлежноста на Уставниот суд. Во рамките на неговата обемна надлежност Судот решава широк спектар на задачи, Уставниот суд решава за сите форми на „кршење на Уставот“ и меѓу нив има и правни спорови кои не се типични „уставни спорови“.

Уставниот суд на Црна Гора има т.н. *aposteriori abstract control* на уставниот принцип на владеењето на правото или со други зборови, оценува дали постои задолжителна усогласеност на законите со Уставот и другите општи акти и подзаконски акти со Уставот и со закон. Оваа надлежност на Уставниот суд исто така ја вклучува и обврската на Уставниот суд, дека во постапката за оценка на уставноста и законитоста, исто така, ја оценува неговата согласност со ратификуваните меѓународни договори; во исто време, во својата одлука Судот ги применува и одредбите од меѓународните договори и пресудите на меѓународните судови. Ова мора да се гледа низ целиот правен систем, што е регулирано со Уставот како највисок правен акт.

Во Уставот на Црна Гора од 2007 година за прв пат, експлицитно е наведено дека ратификуваните и објавени меѓународни договори и општо прифатените правни обичаи на меѓународното право, се составен дел од внатрешниот правен систем и тие би имале примат над националните закони и тие директно се применуваат кога ги регулираат односите различно од внатрешното законодавство.

Ова значи дека законот и правните акти со помала правна сила во однос на нивната усогласеност мора да исполнат два услови: еден кој произлегува од Уставот, а другиот кој доаѓа од заемните меѓународни договори или спогодби.

Уставот исто така содржи и некои од надлежностите од оваа област, за кои може да се дебатира од гледна точка на наследство, или дали сегашната практика ја оправдува нивната соодветност. Дел од одредбите на член 149, став 1 од Уставот предвидуваат дека Уставниот суд одлучува за согласноста "на подзаконските акти со Уставот и законите". Од тука произлегува прашањето дали општите акти и подзаконските акти по самата своја природа треба да бидат предмет на уставно внимание и дали товарот на овие предмети имаат рационално оправдување. Во хиерархијата на нормативните акти „подзаконските акти“ се толку далеку од Уставот што оценувањето на нивната согласност со законите може да биде доволно.

Оваа оценка може да биде во фокусот на специјален суд од редовна судска инстанца, на пример Управниот суд.

Правното дејство на одлуките на Уставниот суд донесени во областа на апстрактната нормативна контрола или контролата на уставноста и законитоста на законите и подзаконските акти произлегуваат од местото, улогата и моќта на институцијата како донесувач на одлуки. Овие одлуки на Уставниот суд на специфичен начин го обликуваат правниот систем, и тоа влијание, главно е предизвикано од правната природа на таквите одлуки.

Уставот и Законот за Уставниот суд пропишуваат дека ако Уставниот суд утврди дека законот, општиот акт, подзаконскиот акт или некои од неговите одредби не се во согласност со Уставот, таквиот акт или одредби од тој акт престануваат да важат од денот на објавувањето на одлуките. Правните последици од законот кој не е во согласност со меѓународните договори се исти како и последиците од незаконитоста на законите и другите прописи со Уставот. Сите правни последици од одлуките се поврзани со времето на нивното објавување, како и забраната на имплементацијата на неуставните одредби главно се однесуваат на општествените односи кои ќе се појавуваат во блиска иднина. За појавата на овој ефект на одлуките не постои т.н., *vacatio legis*. Одлуката влегува во сила со денот на објавувањето, без истек на одредено дополнително време. Одлуката има ефект *erga omnes* и таа е обврзувачка, конечна и извршна. Сето ова има за цел да се намалат негативните последици од повредата на уставноста и законитоста на општествените односи.

Кога станува збор за укинување на актите, укинувањето на закон, поради формални причини го вклучува законот во целина, а елиминација поради материјални причини единствено влијае само врз одредбите чија неуставност и незаконитост е утврдена. Иако во вршењето на својата функција како заштитник на уставноста и законитоста, Уставниот суд во релација со другите органи на државната управа не се појавува како супериорна власт и сила, неговите одлуки јасно имаат карактер на касаторна природа. Одлуките на Уставниот суд се конечни и против нив не може да се употреби друг правен лек. Дури и самиот Уставен суд по објавувањето на одлуката не може да ја измени или укине истата. Ова е последица на принципот на една инстанца, кој се применува во постапката пред Уставниот суд. Уставниот суд одлучува мериторно како во прв, така и во последен степен по прашањата на неговата надлежност. Конечноста на одлуките на Уставниот суд е израз на моќта на институцијата што ги донела и тоа е апсолутен услов и предуслов за изградба на систем кој се базира на владеењето на правото.

Одлуките на Уставниот суд донесени во улога на обезбедување на уставноста и законитоста на нормативните акти немаат карактер на правни норми. Сепак, тие претставуваат посебен извор на правото. Преку контрола на уставноста и законитоста, Уставниот суд го бара вистинското значење и содржината на уставните и законските норми кои се обврзани со Уставот и мора строго да се придржуваат кон неговиот текст.

Со толкувањето на Уставот и законот, со цел да се заштитат уставноста и законитоста, Уставниот суд ја запира повредата на овие акти, со елиминација на неуставните и незаконските норми, а со тоа директно вијае врз правниот поредок на државата. Одлуките на Уставниот суд се обврзувачки за сите. Поради тоа, иако не претставува орган кој создава право, Уставниот суд е иноватор на правниот поредок и со тоа активно е вклучен во создавањето на правниот систем.

## „УСТАВНА КОНТРОЛА НА ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ ВО РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЈА“

*Г-дин Сергеј Казанцев*

### СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЈА

Во руската правна доктрина правните акти може да се поделат во две категории: закони и подзаконски акти. Но терминот "подзаконски акт" не се сретнува ниту во Уставот на Руската Федерација, ниту во уставите на конституционалните субјекти на Руската Федерација. Уставот користи различни термини: "правни акти" (. член 1 став 15 и членот 2 од делот 2 од Уставот), "нормативни акти" (член 125) и "нормативни правни акти" (Дел 3 член 15, член 1 ст. 72 чл. 2, 4 - 6 ст. 76). Релативно ретко, овој термин се користи во сојузните закони и во самите подзаконски акти. Особено, Сојузниот уставен закон "За Уставниот суд на Руската Федерација" во оригиналната верзија за означување на подзаконски нормативни акти го користи само терминот "нормативен акт", а во измените на овој Закон од 2010 година и 2014 година, се користи терминот "нормативен правен акт". Но, тоа не ги спречува судовите, и особено Уставниот суд на Руската Федерација, да го употребуваат овој термин во нивните решенија.

Треба да се напомене дека рускиот законодавец не се стреми кон тоа да ги разјасни (допрецизира) горенаведените термини и концепти. Нацрт-сојузниот закон "За нормативните правни акти на Руската Федерација", подготвен од страна на група пратеници од Државната дума, бил усвоен на првото читање во 1996 година, но кога се разгледувал на второто читање на 12 мај 2004 година, не добил согласност од страна на Државната дума и не бил ставен за понатамошно разгледување. И покрај повеќепати повторуваните потсетувања од страна на домашната судска и научна мисла, ниту извршната, ниту законодавната власт не се стремат да го регулираат сопственото нормирање.

Нормативно правни акти се:

На сојузно ниво: одлука донесена на седница на Сојузното собрание на Руската Федерација; указ и наредба на претседателот на Руската Федерација; одлука на Владата на Руската Федерација; наредби, уредби, прописи и други нормативно-правни акти на министерствата и другите сојузни извршни органи и владините агенции;

На регионално ниво – укази (декрети), наредби, прописи и други правни акти на органите на законодавната и извршната власт на Руската Федерација;

На локално ниво - наредби, инструкции, уредби и други општински нормативни правни акти.

2. Во согласност со став 2 на член 125 од Уставот на Руската Федерација, Уставниот суд на Руската Федерација, во функција на апстрактна нормативна контрола ја оценува уставноста на сојузните закони, Уставите на републиките, Уставот и законите на субјектите на Руската Федерација, како и подзаконските нормативни акти на федерално ниво, усвоени од страна на претседателот на Руската Федерација, Советот на Федерацијата, Државната Дума, Владата на

Руската Федерација и нормативните акти на субјектите на Руската Федерација. Оттука, надлежност на Уставниот суд на Руската Федерација е да се испитува и оценува уставност само на акти одредени и утврдени со Уставот, подзаконски нормативно правни акти. Како субјекти кои можат да поднесат барања за оценување на уставноста на закон и подзаконски нормативно правни акти (федерални и регионални) се: претседателот на Руската Федерација, Советот на Федерацијата, Државната дума, една петтина од членовите на Советот на Федерацијата или на Државната дума, Владата на Руската Федерација, на Врховниот суд на Руската Федерација, органите на законодавната и извршната власт на Руската Федерација (член 125 од Уставот, член 3 од Сојузниот уставен закон "За Уставниот суд на Руската Федерација").

Со утврдувањето на овластувањата на Уставниот суд во оваа област по барање на државните органи, овие одредби го ограничуваат кругот на подзаконски акти на федерално ниво кои можат да бидат предмет на оценување: Законодавството на Руската Федерација не предвидува оценување согласноста со Уставот на нормативно-правните акти на сојузните министерства и агенции. На ниво на субјектите на Руската Федерација, ниту Уставот ниту законот не ги дефинира кругот на подзаконските акти. Во врска со наведеното, се поставува прашањето за можноста за проверка (оценување или испитување) од страна на Уставниот суд на Руската Федерација, на подзаконските акти на регионалните министерства и другите органи на извршната власт. Во коментарите на оваа норма (одредба) на член 125 од Уставот и член 3 од Сојузниот уставен закон (со наслов "За Уставниот суд на Руската Федерација" било предвидено и самиот термин "нормативни акти на субјектите на Федерацијата" да се толкува рестриктивно, затоа што еднаш дури и слични акти на државните органи на федерално ниво не биле предмет на разгледување од страна на Уставниот суд на Руската Федерација. Според тоа, за подзаконските акти на субјектите на Руската Федерација доволно оценување е само ако се утврди нивната законитост, но не и уставност. Во практиката на Уставниот суд сè уште немало случаи на оспорување на подзаконски нормативни акти на секторските управи на субјектите на Руската Федерација, на барање на повисоките органи на државната власт.

Како што веќе рековме, на проверка на усогласеноста со Уставот на Руската Федерација подлежат само нормативни подзаконски акти донесени од надлежните државни органи. Поради отсуството на дефиниција на концептот и карактеристиките на нормативно правен акт во законодавството и консензусот за ова прашање меѓу истражувачите, беше потребно Уставниот суд на Руската Федерација да утврди сопствен став за основните карактеристики на правниот акт кој ќе ги исполнуваат барањата за нормативност. Во предметот за оценување на уставноста на Указот на претседателот на Руската Федерација од 25 јануари 1995 № 72 "За државната поддршка за реструктурирање и конверзија на нуклеарната индустрија во Железногорската и Краснојарската област" по барање на Државната дума на Сојузното собрание на Руската Федерација, Уставниот суд дојде до заклучок, дека оспорените одредби од Одлуката, да се продолжи со изградбата на одредена фабрика и распределбата на потребните буџетски средства, имаат оперативно-административна природа, содржат временски ограничувања и специфични барања кои се однесуваат на точно определени субјекти и се поврзани со развојот и работењето на одреден конкретен индустриски објект - на Горно-хемискиот комбинат на Краснојарск, поради што овој акт не е општ нормативен акт.

Во случајот на оценување на уставноста на Одлуката на Државната дума на Сојузното собрание на Руската Федерација од 21 јули 1995 година, Уставниот суд, застанал на становиште дека нормативно правниот акт: е акт со општо дејствие, лично не се однесува на одредена група на луѓе, наменет е за повеќекратна примена; содржи конкретизирани нормативни предуслови, општи правила пропишани од официјалните државни органи кои имаат обврзувачки карактер. Нормативно правен акт мора да се издава на пропишан начин од државен орган со јавно овластување, орган на локалната самоуправа или функционер (кој има јавно овластување).

3. Во минатиот век, рускиот Уставен суд постојано ја проверувал уставноста на подзаконски акти на повисоките органи на државната власт на Русија преку апстрактната нормативна контрола. Најголемо внимание не само за адвокатите и политичарите, туку и за целото општество, привлекоа решенијата за оценување на уставноста на указите на Претседателот на Руската Федерација. Во неговиот прв указ "За уставноста на Одлуката на претседателот на Руската Федерација на 19 декември, 1991 N 289" за основање на Министерството за безбедност и внатрешни работи на Руската Федерација "од 14 јануари 1992 година, Уставниот суд на РСФСР, го прогласи актот за несогласен со Уставот на РСФСР во однос на поделбата на државната власт на Руската Федерација, на законодавна, извршна и судска власт.

Две особено значајни решенија на Уставниот суд, исто така се поврзани со оценувањето на уставноста на претседателски укази. Тие се однесуваат на т.н. "случај на КПСС," од 1992 и "случајот за распуштање на парламентот" од 1993 година. Разгледувајќи го по иницијатива на група народни пратеници – Указот на претседателот на Руската Федерацијата Борис Јелцин од 23 и 25 август 1991 година за Комунистичката партија и нејзиниот имот и распуштањето, Уставниот суд одлучил дека голем број од неговите одредби не се во согласност со Уставот на РСФСР. Во своето мислење од 21 септември 1993 година, № Н-2 Уставниот суд на Руската Федерација донесе одлука дека Уредбата на претседателот Борис Елцин со наслов "За фазата на уставните реформи во Руската Федерација" од 21 септември, 1993 година № 1400 и неговиот апел до граѓаните на Русија не се во согласност со дел втори, став 3 од член 1, на вториот став од член 2, член 3 од вториот став од член 4, првиот и третиот дел на член 104, третиот дел на став 11 од член 1215, член 1216, вториот дел на член 1218 став 1651, 177 од Уставот на Руската Федерација и се основа за отстранување на претседателот на Руската Федерацијата Борис Елцин од неговите должности и преземање на други посебни механизми на одговорност.

Последен пат во рамките на апстрактната нормативна контрола Уставниот суд го испитувал и Указот на претседателот на Руската Федерација на 27 септември 2000 година N 1709 "За мерките за подобрување на управувањето со јавните пензии во Руската Федерација", и во својата пресуда, усвоена на 25 јуни 2001 година на барање на група пратеници од Државната дума тој даде уставно толкување на значењето на декретот, но се воздржа од признавање на неговата неуставност.

И правната литература во неколку наврати има укажано на "подзаконската" правна природа на претседателските декрети. Така, Р.И. Козлов и О. Е. Кутафин, осврнувајќи се на одлуката на Уставниот суд од 30 април 1996 година, укажуваат на тоа дека иако правните акти на претседателот според нивната правна сила, се со подзаконски карактер, тие можат да регулираат општи односи, кои бараат законско уредување.



Навистина, Уставниот суд во наведената одлука го искажал своето правно становиште, според кое претседателот има право да донесува укази за пополнување на празнините во правната регулатива за прашања кои бараат законски решенија, под услов таквите укази да не се во судир со Уставот на Руската Федерација и сојузните закони и нивното влијание временски да биде ограничено во периодот пред донесување на соодветното законодавство.

Според забелешките на Д. Скуратов "одредбата од член 90 од рускиот Устав, многу внимателно ја изразува идејата на подзаконските акти на претседателот, во смисла што таа пропишува дека овие акти не само што не смеат да бидат во спротивност со сојузниот закон, туку тие мора да бидат донесени на основа и во согласност со него. Ова доведува и до теоретски дебати. Значи, ако некои автори имплицитно сметаат дека актите на шефот на државата се подзаконски акти, додека други тврдат дека овие акти не може да се сметаат како подзаконски во чиста форма, затоа што, како гарант на Уставот на Руската Федерација (Дел 2 од чл. 80), претседателот има право на нормативно регулирање не само врз основа на закон, туку и во негово отсуство". (Скуратов Д. - Некои проблеми на учество на претседателот на Руската Федерација во законодавниот процес. М., 2007, стр.23)

Според професорот С.А. Авакјан, сложената правна природа на претседателските декрети се манифестира во фактот дека "ако некое прашање е регулирано со закон, претседателот е должен да го земе тоа во предвид. Меѓутоа, ако прашањето не е регулирано со закон, претседателот има право да го регулира тоа со свој акт". С.А. Авакјан потсетува дека, во писмото на Претседателот на Сојузното собрание од 16 февруари 1995 година, тој даде политичка и правна оправданост за законодавната работа на претседателот: "Обемот на претстојната законодавна работа е толку голем што парламентот нема да може наскоро да ги задоволи потребите на практиката за донесување на закони. *Во овие околности, претседателот е должен со своите нормативни укази да ги пополнува правните празнини*" (подвлечено од С.А.). Ова особено затоа што постои уставна и законска основа за овој вид на претседателски акти. Со други зборови, нивниот апсолутно позаконски карактер не е очигледен (подвлечено од мене – С.А.). Се разбира, овие декрети не смеат да бидат во судир со Уставот и со постојните закони. Но, ако постојат законски празнини, нивното пополнување со подзаконски акти на шефот на државата е сосема природно и легитимно. Второ, еден од прерогативите на претседателот што е утврден со Уставот, е одредувањето на основните насоки на внатрешната и надворешната политика. Јасно е дека само годишното обраќање на Претседателот не може да се смета како форма на остварување на ова овластување. Трето, потребата за извршување на функциите на гарант на Уставот, исто така, му дава можност на Претседателот да донесува нормативни укази за остварување на Уставот на Руската Федерација. Така, додека не се донесат релевантните закони, указите на Претседателот можат да претставуваат **полноважна** правна основа (подвлечено од С.А.) за појавата и промена на одредени општествени односи "

Проблемот на правната сила на претседателските укази била особено актуелна во 90-тите години на минатиот век во однос на политичката спротивставеност на претседателот и парламентот. Со текот на годините, номотворечката дејност на Претседателот добиваше поинаков карактер, но и натаму останува нерешениот однос помеѓу највисоките државни органи. Во таа смисла не губат од значење коментарите на научниците дека „останува како нерешен проблем односот на законите и указите во Уставот на Руската Федерација и во теоретските студии“.

Актите донесени од Парламентот многу помалку се предмет на разгледување на Уставниот суд. Неколку пати, Државната дума ги оспорувала одлуките на Советот на Федерацијата, со кои се одбивало усвојувањето на федералните закони, но Уставниот суд ги отфрлил овие иницијативи во постапката, затоа што сметал дека таквите правила немаат општ нормативен карактер. (Одлуки на Уставниот суд на Руската Федерација: 27 септември 1995 година N 66-О, 26 септември 1995 година N 50-О, од 1 април 1996 година N 11-О). Еднаш членовите на Советот на Федерацијата побараа од Уставниот суд ја потврди уставноста на нивните одлуки, но, истиот тоа барање го отфрлил. (Решение на Уставниот суд на Руската Федерација од 28 декември, 1995 N 122-О).

Повеќепати највисоките органи на субјектите на Руската Федерација ја оспорувале уставноста на одредбите на актите од Владата на Руската Федерација, но обично тоа било неуспешно. (Види, на пример, Одлука на Уставниот суд на Руската Федерација на 16 јануари 2007 година N 22-О, 27 јуни 2005 година N 232-О, 3 декември 1998 година N 184-О) Но, понекогаш Уставниот суд се согласувал со подносителот и давал уставно толкување на оспорените одредби од Уредбата на Владата. (на пр. Одлука на Уставниот суд на Руската Федерација на 6 декември 2001 година N 310-О).

Имаше случај во кој Владата на Руската Федерација побара потврда на уставноста на својата одлука. (Одлуки на Уставниот суд на Руската Федерација од 10 декември 2002 година N 283-О и N 284-О).

На барање на највисоките сојузни органи за уставноста на подзаконските акти на субјектите на Руската Федерација, Уставниот суд донесе неколку решенија за отфрлање (Одлуки од 22 мај 1996 година N 59-О, од 26 декември 1996 година N 105-О, 15 јули 1996 година N 421 и 19 јули 1996 година N 435).

Имаше случаи кога на Уставниот суд се обрати шефот на извршната власт на субјектите на Руската Федерација кој ја оспорувал одлуката на законодавно тело на субјектот и обратно. (Решение на Уставниот суд на 5 јуни, 2003 година N 216-О "Одбивањето да се прифати за разгледување на барање на претседателот на Република Татарстан на уставноста на одредбите од Уредбата на Државниот совет на Република Татарстан "За основање, укинување и трансформација на поединечни министерства и државни комитети на Република Татарстан"; Одлука на Уставниот суд на Руската федерација од 2 ноември 1995 година N 100-О "За отфрлање на барањето на Државниот совет на Чувашката Република за утврдување на согласноста со Уставот на Указот на Претседателот на Чувашката Република од 4 мај 1994 година, N 50" За претставничките органи на државната власт и месната самоуправа на Чувашката Република")

4. Како посебна конкретна нормативна контрола во согласност со дел 4 од член 125 од Уставот на Руската Федерација и на членовите 3, 96-104 на Сојузниот уставен закон "За Уставниот суд на Руската Федерација", Уставниот суд ги разгледува жалбите за повреда на уставните права и слободи на граѓаните. Уставноста на законот се утврдува во конкретен случај, а по барање на редовните судови кои треба да го применат законот во конкретниот случај, односно во конкретниот предмет.

По правило, Уставниот суд на Руската Федерација ги толкува горенаведените одредби од Уставот рестриктивно, што значи под "закон" се подразбира само таков нормативно-правен акт, кој е донесен од страна на овластен законодавен државен орган. (Одлуки на Уставниот суд од 21 ноември 2013 година N 1893-О, од 24 декември 2013 година N 2101-О и др.)

Во Одлуката на Уставниот суд на Руската Федерација од 30 септември 2004 година № 301-О се наведува дека "Уставниот суд по барања - жалби на граѓани за повреда на уставните права и слободи има право да ја испитува само уставноста на законот кој се применува во конкретниот случај. Одлуката на Законодавното собрание на регионот Вологда "За определување на датум за избор на пратеници на Законодавно собрание и гувернерот на регионот", нема законски основ и затоа нејзината уставност не се разгледува по повод поднесената жалба".

Но, во други случаи, Уставниот суд на Руската Федерација, дава широко толкување на поимот "закон", и ја зема во разгледување жалбата со која се оспорува уставноста и некои подзаконски нормативни правни акти на Руската Федерација. Така, во своето Решение од 5 јули 2001 № 11, по однос на иницијативата за оценување на уставноста на Одлуката на Државната дума на 28 јуни 2000 година, тој истакна дека од соодветните одредби од членовите 15 (дел 1), 71 (точка "о") 103 и 125 (делови 2 и 4) од Уставот на Руската Федерација произлегува дека Одлуката на Државната дума, со која е прогласена амнестија е посебен правен акт во споредба со одлуките на Државната дума за други прашања, како и во споредба со други законски прописи што ги донесува во форма на одлуки. Усвојувањето од страна на Државната дума на одлука за амнестија е утврдено со самиот Устав, што ги разликува овие одлуки од други регулативи, вклучувајќи ги и законите, и на тој начин, тие имаат посебна уставна природа. Следствено, решението на Државната дума на амнестија во тековните правни акти на ниво и суштинската содржина може да се изедначи само за закони донесени од страна на Државната дума (член 105, дел 1, од Уставот на Руската Федерација).

Уставниот суд, по правило, не ги разгледува жалбите за повреда на уставните права на граѓаните со указите (декрети) на претседателот на Руската Федерација. На пример, во решението за отфрлање од 15 ноември 2007 година № 814-ОО, со кое одби да ја прифати жалбата на Л.А. Устабаши и Ј.В.Устабаши за прекршување на нивните уставни права со Одлуката за постапката за разгледување на барањата за државјанство на Руската Федерација (одобрена со Претседателски указ од 14 ноември 2002 година N 1325), Уставниот суд наведува дека "Уставниот суд на Руската Федерација може да одлучува за согласноста на нормативните акти на Претседателот на Руската Федерација со Уставот на Руската Федерација, само по барање на органите и лицата наведени во член 125 (2 дел) од Уставот на руската Федерација, меѓу кои не се наведени граѓаните". Од слични причини, Уставниот суд во својата одлука од 2 март 2010 година, № 1244-О-О, одби да ги прифати жалбите на Т.В.Баришева, И.А. Леонтева, Р.В. Малетиноја и И.Н. Мелник, за оценување на уставноста на претседателскиот указ „За дополнителните мерки на социјална помош за негувателите на лицата со хендикеп."

Но, беа направени и исклучоци од ова правило. Во својата пресуда од 2 март 2006 година, № 16-О по жалбата на граѓанинот В.П. Корнилов, за повреда на неговите права со Указот на Претседателот на Руската Федерација од 15 март 2000 година, № 508 "За висината на износот за привремена попреченост," Правилата за пресметка на континуиран стаж на работниците и вработените за бенефиции за државното социјално осигурување (утврдени со Резолуцијата на Советот на министри на СССР 13 април 1973 година, N 252), Основните услови за државното социјално осигурување (утврдени со Резолуција на Советот на министри на СССР и на синдикатите од 23 февруари 1984 година, N 191) и Правилникот за осигурување на државните социјално осигурување "(утврден со уредба на Президиумот на Советот на синдикатите 12 Ноември 1984 N 13-6), Уставниот суд

не одби да ја оценува уставноста на претседателските укази и подзаконските акти на СССР, туку им дал уставно толкување, со образложение дека тие "остануваат полноважни и ја заменуваат законската норма."

Во други случаи, Уставниот суд одби да ја разгледа на жалбата поднесена за повреда на уставните права со укази на претседателот, но не поради тоа што решавањето на прашањето на оценување на усогласеноста со Уставот на Руската Федерација на указите на претседателот на Руската Федерација, не спаѓа во надлежност на уставниот суд на Руската Федерација, туку поради тоа што со оспорените укази не биле засегнати уставните права на граѓаните. (види, на пример, Одлука од 17 Ноември 2009 № 1390-О за одбивање да се прифатат жалбите на граѓаните В.Б. Багдасарајан, П.П. Гудими и Д.Д. Кузнецова за прекршување на нивните уставни права со потстав "а" од став 1 од Уредбата на Претседателот на Руската Федерација "За некои мерки на социјална помош за лицата со хендикеп", итн ..), или поради тоа што оспорените укази биле донесени од страна на претседателот со цел за подобрување на социјалната заштита на граѓаните, во рамките на своите функции утврдени во член 80 од Уставот на Руската Федерација "за остварување на основните права согласно законот". (види, на пример, Одлука од 15 јануари 2009 №189-О-О, 28 Мај 2009 № 762-ОО, 15 октомври 13, 2009 година № 1084 О-О и др..).

Може да се претпостави дека Уставниот суд во наведените одлуки постепено имплицитно изразува ново правно стојалиште во поглед на оценката на уставноста на претседателските укази. Во согласност со тоа, указите што ги носи Претседателот заради правно регулирање на односите, имаат карактер на закон, поради што можат да бидат предмет на оценување на нивната уставност. Под примарно правно регулирање во тој контекст се подразбира такво правно регулирање на односите, кое Претседателот не го остварува врз основа на конкретно законско овластување што му е делегирано, туку врз основа на овластување што му е дадено неопсредно со Уставот на Руската Федерација.

За можноста за оценка на уставноста на одлуките на Владата, Уставниот суд на Руската Федерација јасно се произнел во Одлуката од 27 јануари, 2004 № 1-Р во предметот за оценка на одредени одредби од членовите 27, 251, 253 од Законикот за граѓанска постапка на Руската Федерација во врска со барањето на Владата на Руската Федерација. Уставниот суд одлучи дека таквата оценка е можна, ако се работи за пропис на Владата на Руската Федерација донесен врз основа на јавно овластување дадено директно од страна на федералниот закон, за ова прашање. Имено, врз основа на овластувањето на Владата на Руската Федерација за непосредно правно регулирање на соодветните општествени односи (т.н. делегирано регулирање) судската контрола на нормативните акти на Владата на Руската Федерација не е можна доколку не се утврди согласноста на таквиот акт или на самиот сојузен закон со Уставот на Руската Федерација од гледна точка на поделбата на власта и распределбата на надлежноста помеѓу федералните органи на законодавната и извршната власт. Бидејќи во овој случај, не се поставува прашањето само за законитоста на нормативниот акт на Владата на Руската Федерација, туку и за неговата уставност, судската контрола на актот може да се изврши само во уставно-судска постапка.

Уставниот суд во своите решенија утврдил дека делегираното регулирање може да се врши не само во оние случаи кога законот изречно бара Владата на Руската Федерација да реши определено прашање, туку и во случај кога таквото регулирање е допуштено со законот (Види., На пример, Уставниот суд на Руската Федерација на 16 јули 2009 № 947-О-О).

Меѓутоа, ако Уставниот суд смета дека не постои нормативна врска помеѓу законот и нормативниот акт на Владата на Руската Федерација, особено во случаи кога одлуката на Владата е усвоена заради извршување на Указ на претседателот на Руската Федерација, а не на сојузниот закон, тој не ја признава жалбата за допуштена.

Соодветно на тоа, во случаите кога односите уредени со оспорените одредби од Уредбата на Владата, веќе се регулирани со сојузен закон, во надлежноста на Уставниот суд на Руската Федерација не е вклучена оценката на таквите акти.

Може да се претпостави дека правната позиција на Уставниот суд за можноста на уставното оценување на одлуките на Владата на Руската Федерација во поголема мера може да се прошири на случаите на делегираното легислативното регулирање од страна на Претседателот на Руската Федерација.

5. Ниту во Уставот ниту во Сојузниот уставен закон "За Уставниот суд на Руската Федерација", не е предвидена уставно-судска контрола на согласноста на нормативно-правни акти на локалната самоуправа со Уставот на Руската Федерација. Уставниот суд на Руската Федерација во својата одлука од 22 октомври 1999 година № 174-О истакна дека проверката на уставноста на тие прописи, не е поврзана со надлежноста на Уставниот суд на Руската Федерација.

Сепак, првиот дел од член 27 на Сојузниот уставен закон од 31 декември 1996 година, № 1-FCL "За судскиот систем на Руската Федерација" им дава на уставните судови на субјектите на Руската Федерација надлежност да ја оценуваат согласноста на нормативните акти на органите на месната самоуправа со Уставот на субјектите на Руската Федерација.



## **УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

во соработка со  
Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Програмата за владеење на  
правото во Југоисточна Европа на Фондацијата Конрад Аденауер

### **СОВРЕМЕНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ НА УСТАВНОТО СУДСТВО:**

- Принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на  
Уставниот суд и
- Оценка на уставноста и законитоста на подзаконските акти

*Меѓународна конференција одржана по повод  
50 години од постоењето на Уставниот суд  
на Република Македонија (1964 – 2014)*

**Скопје, 18–21 септември 2014**

**Хотел „ХОЛИДЕЈ ИН“**

## СОДРЖИНА

### I. ПОЗДРАВНИ ГОВОРИ И ОБРАЌАЊА

- *Г-ѓа Елена Гошева* .....9  
Претседател на Уставниот суд на Република Македонија
- *Г. Ѓорѓе Иванов* ..... 14  
Претседател на Република Македонија
- *Г. Дин Шпилман* ..... 16  
Претседател на Европскиот суд за човекови права
- *Г-ѓа Хердис Торгајрсдотир* ..... 18  
Потпретседател на Венецијанската комисија на Советот на Европа
- *Г. Ралф Брет* ..... 20  
Амбасадор, Шеф на Мисијата на ОБСЕ во Скопје
- *Г. Торстен Гајслер*..... 22  
Раководител на Програмата за владеење на правото во Југоисточна Европа, Фондација Конрад Аденауер

### II. РЕФЕРАТИ ПРЕЗЕНТИРАНИ ВО РАБОТНИОТ ДЕЛ НА КОНФЕРЕНЦИЈАТА

#### I СЕСИЈА – „Принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд“

- *Г-ѓа Мирјана Лазарова-Трајковска*..... 29  
Судија на Европски суд за човекови права  
*„Принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд од перспектива на Европскиот суд за човекови права“*
- *Г. Владимир Стојаноски* ..... 37  
Судија на Уставниот суд на Република Македонија  
*„Принципот на поделбата на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд“*

- **Г. Ашот Качатрајан** ..... 44  
Судија на Уставниот суд на Ерменија  
*„Уставното судство во однос на поделбата на единствената државна власт: Проблеми на влијанијата ... без политизација“*
  
- **Проф.д-р Лук Лаврисен** .....49  
Судија на Уставниот суд на Белгија  
*„Белгискиот Уставен суд и поделбата на власта“*
  
- **Г-ѓа Кети Маркова**.....56  
Судија на Уставниот суд на Бугарија  
*„Независноста на судството и неговата заштита преку праксата на Уставниот суд на Бугарија“*
  
- **Г-ѓа Кетеван Еремадзе**.....66  
Судија на Уставниот суд на Грузија  
*„Надлежноста и предизвиците на Уставниот суд на Грузија во процесот на заштита на принципот на поделбата на власта“*
  
- **Д-р Дануте Јочиене**.....77  
Судија на Уставниот суд на Литванија  
*„Принципот на поделба на власта и неговата заштита од Уставниот суд (како и од страна на Европскиот суд за човекови права)“*
  
- **Г-ѓа Марија Лучија Амарал**.....92  
Потпретседател на Уставниот суд на Португалија  
*„Современи предизвици на уставното судство. Границите на уставното судство: демократски принцип и владеењето на правото“*
  
- **Проф. д-р. Ердал Терчан**.....96  
Судија на Уставниот суд на Турција  
*„Принципот на поделбата на власта во уставното право на Турција и улогата на Уставниот суд“*



## II СЕСИЈА – „Оценка на уставноста и законитоста на подзаконските акти“

- *Д-р Наташа Габер-Дамјановска*.....103  
Судија на Уставниот суд на Република Македонија  
*„Подзаконските акти низ праксата на Уставниот суд на Република Македонија“*
- *Проф. д-р Пјер Ниул* .....114  
Судија на Уставниот суд на Белгија  
*„Уставна контрола на подзаконските акти во Белгија“*
- *Г-ѓа Валерија Галиќ* .....128  
Претседател на Уставниот суд на Босна и Херцеговина  
*„Оценка на уставноста на подзаконските акти низ праксата на Уставниот суд на БиХ“*
- *Г-ѓа Никол Маестрачи*.....137  
Член на Уставниот совет на Франција  
*„Приоритетните прелиминарни одлуки за уставноста“*
- *Д-р Драгољуб Драшковиќ*.....146  
Судија на Уставниот суд на Црна Гора  
*"Оценка на уставноста на нормативните акти"*
- *Г. Сергеј Казанцев*.....149  
Судија на Уставниот суд на Руската Федерација  
*„Уставна контрола на подзаконските нормативни акти во Руската Федерација“*

## III. ЛИСТА НА УЧЕСНИЦИ .....157



## **I. ПОЗДРАВНИ ГОВОРИ И ОБРАЌАЊА**



**Г-ѓа Елена Гошева**

**ПРЕТСЕДАТЕЛ НА УСТАВНИОТ СУД  
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Господин Претседател на Република Македонија  
Господин Претседател на Собранието на Република Македонија  
Господин Претседател на Владата на Република Македонија  
Господин Претседател на Врховниот суд на Република Македонија  
Господин Претседател на Европскиот суд за човекови права  
Госпоѓо потпретседател на Венецијанската комисија  
Почитуван шеф на Мисијата на ОБСЕ во Скопје  
Почитуван раководител на Програмата за владеењето на правото во  
Југоисточна Европа  
Почитувани претседатели и судии на уставните судови  
Почитувани претставници на извршната и судската власт во Република  
Македонија  
Почитувани претставници на дипломатскиот кор во Република Македонија

Ми претставува особена чест во името на Уставниот суд на Република Македонија да Ви се обратам по повод јубилејот 50 години од уставното судство на Република Македонија.

Огромно е задоволството да се одбележи полувековен јубилеј од основањето на Уставниот суд во Република Македонија. Највисокиот правен акт во државата, Уставот на Република Македонија, е синоним за развој на демократските придобивки, човековите права и слободи, владеење на правото, заштитник на највисоките цивилизациски вредности на современиот свет. „Уставот мора да се почитува бидејќи е единствениот чувар на нашите слободи“ рекол американскиот претседател Абрахам Линколн. Значењето на овие зборови се чувствува во секој сегмент од живеењето до денешен ден. Затоа и постои нашата институција, чувар на најдлабоките општествени вредности и придобивки.

Од денешна дистанца на педесетгодишна историја на практикување на уставното судство во Македонија, со право можеме да констатираме дека досегашното стекнато искуство е одличен темел за новите предизвици и современите потреби. Токму тоа е и главната тема на денешната конференција која се одржува по повод овој голем јубилеј.

Денешната конференција е посветена на современите предизвици на уставното судство, а особено ќе се осврне на принципот на поделбата на власта и оценката на уставноста и законитоста на подзаконските акти, потенцирајќи ја и корективната улога на Уставниот суд како заштитник на уставното право во системот.

На наше огромно задоволство со нас денес е Претседателот на Европскиот суд за човекови права г.Шпилман, потпретседателот на Европската комисија за демократија преку правото, односно Венецијанската комисија г-ѓа Хердис

Торгајрсдотир, како и националниот судија на Република Македонија во Европскиот суд за човекови права во Стразбур, г-ѓа Мирјана Лазарова - Трајковска.

Би сакала да потенцирам дека ми претставува особена чест што на денешната конференција учествуваат и голем број претседатели, потпретседатели и уставни судии од земјава и од странство. Во работата на Конференцијата ќе земат учество наши колеги од: Албанија, Азербејџан, Белгија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Грузија, Ерменија, Казахстан, Република Кореа, Косово, Литванија, Молдавија, Полска, Португалија, Романија, Руската Федерација, Словенија, Србија, Турција, Франција, Хрватска и Црна Гора.

Поради спреченост да земат учество во работата на конференцијата, но со желби за продлабочување на соработката со Уставниот суд на Република Македонија, писмени честитки испратија уставни судови и судови со уставно-судска надлежност од: Австрија, Ирска, Канада, САД, Италија, Германија, Данска, Унгарија и Швајцарија.

На почетокот на оваа конференција би сакала да направам мал историски осврт на традицијата на практикување на уставно судство кај нас. За прв пат Уставниот суд во Република Македонија бил востановен во 1963 година, а на 15 февруари 1964 година и официјално почнал со работа.

На самиот почеток од плуралистичкиот политички систем во Република Македонија, на 17 декември 1991 година, два месеци по прогласувањето на нејзината независност на 8 септември 1991 година, е донесен новиот Устав на самостојна и независна Македонија. Јасната поделба на трите власти во системот, законодавната, извршната и судската, фрлија ново светло во поставувањето и функционирањето на системот во целина.

Уставниот суд и неговото делување се адаптира на новите потреби, а се заснова на принципите на владеење на правото, заштита на човековите права и слободи, како и поделбата на власта. Новите општествено-политички услови, текови и потреби во заедницата беа артикулирани со 32 амандмани за измени и дополнувања на Уставот на државата, во текот на годините што следеа, но неговата основа и главни уставни начела останаа основен правец во работењето на Уставниот суд.

Уставот на Република Македонија од 1991 година го конституира статусот на Уставниот суд како орган на Републиката кој влијае врз обезбедување на темелните вредности на уставниот поредок, штитејќи ја уставноста и законитоста, основните слободи и права на човекот и граѓанинот, принципот на владеење на правото и учествува во изградба и зацврстување на правната држава. Со тоа, Судот претставува гарант за остварувањето на владеењето на правото и реален општествен фактор во остварувањето и спроведувањето на Уставот и законите.

Како чувар на највисоките цивилизациски вредности и придобивки, Уставниот суд, воедно и преку почитување на меѓународните принципи, е стожер за заштита на слободното изразување на националната припадност, политички плурализам, артикулирање на политичката волја на граѓаните, заштита на сопственоста, социјалната правда, слободата на пазарот и претприемачкиот дух, локалната самоуправа, заштитата на животната средина.

Уставниот суд на Република Македонија според својата уставна положба не спаѓа во системот на организацијата на државната власт, туку е посебен државен орган со статус, состав, организација и надлежност конкретно утврдени со самиот Устав. Како независна институција чии надлежности се дефинирани и утврдени само во Уставот на Република Македонија, Уставниот суд има јасна заштитна и корективна функција во обезбедување на уставниот поредок и владеењето на

правото. Како таков Уставниот суд не создава право и не утврдува што е право, туку констатира што е неправо. Тој ги испитува, оценува и конечно одлучува дали пропишаните норми и утврдените односи се во согласност со Уставот односно законите. Одлуките на Уставниот суд се често последица на повредите на Уставот, односно законот, поради што тие имаат интервентен карактер.

Суштинското влијание врз обезбедувањето на темелните вредности на уставниот поредок практично се гледа во спроведувањето на заштитната функција на уставниот поредок преку практичното работење на предметите во кои Судот врши уставно-судска контрола. Уставно-судската пракса гледана низ призма на досегашното работење на Судот претставува пракса во која Судот одлучувал за голем број закони, подзаконски акти и други прописи, при што ги отстранувал правните недоследности во нив или ја потврдувал нивната уставност, односно законитост.

Како претседател на Уставниот суд сакам да потенцирам и да потсетам дека секој субјект без да го покажува својот интерес може да поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на било кој закон, пропис или општ акт, за кој постои сомневање дека е спротивен на Уставот на Република Македонија. На тој начин Уставниот суд, вршејќи ги работите од својата надлежност, сè повеќе станува општествен фактор кој почитувајќи го принципот на поделбата на власта, ги зацврстува односите помеѓу нивните носители, афирмирајќи ја нивната посебна положба и подигнувајќи ја довербата на граѓаните во уставноста и законитоста како битни компоненти на севкупното уредување на земјата. Од тие причини, во оваа прилика сакам да ги повикам сите правни и физички лица да ги користат можностите што ги нуди Уставниот суд, сè со цел обезбедување на поголема правна заштита и човековите права.

Сметам дека е значајно да се потенцира, дека бројот на предметите во Судот се движи до 300 на годишно ниво од разни области од правниот поредок.

Само во претходната година до Судот, покрај другите, се пристигнати 170 предмети за оценување на уставноста и законитоста на актите.

Со своите одлуки по овие предмети Судот продолжи да го обезбедува приматот и супремацијата на Уставот над законите и на сите други прописи и да ја обезбедува коегзистенцијата на правниот поредок, при што во најголем број од овие случаи одлучувал мериторно носејќи решение за укинување, односно поништување на предметниот акт или неповедувајќи постапка за оценување на уставноста или законитоста.

Во својата уставно-судска заштита, Уставниот суд во текот на изминативе неколку години одлучувал во најголема мера по акти од областа на урбанизмот и градежништвото, локалната самоуправа, работните односи, имотно-правните односи, социјално-здравствената заштита, како и по однос на актите со кои се уредува организацијата и работата на органите на државната власт.

Одлучувањето по овие предмети обезбедува широка контрола на различни сфери од општественото живеење и што е најважно, коректив кој обезбедува заштита на општиот и јавен интерес. Обезбедувајќи ја супремацијата на Уставот, Уставниот суд перманентно настојува да придонесе во создавањето на единствен кохерентен и конзистентен уставно-правен систем, врз основа на темелните вредности на уставниот поредок во Република Македонија. Оттука Уставниот суд останува високо професионална институција која и понатаму ќе продолжи да го штити уставниот поредок. Во таа насока бескомпромисно ќе продолжиме да работиме и да ја исполнуваме нашата должност.

Уставниот суд во својата работа делува независно од било која друга институција во државата. Независноста на Судот, се обезбедува со тоа што судиите се избираат на транспарентен начин со и во комплетно независна процедура во Собранието на Република Македонија, со мандат во траење од девет години без право на повторен избор, при што мандатот не се поклопува со ниту еден друг мандат на било која политичка функција.

Со Уставниот Амандман 15 од 2001 година тројца судии од вкупно 9 во Судот, се избираат од страна на Собранието со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

Претседателот на Уставниот суд на Република Македонија се избира од редот на уставните судии со 2/3 мнозинство на гласови од вкупниот број на судии, со мандат од три години без можност за повторен избор.

Иако положбата, составот, надлежноста и правното дејство на одлуките на Уставниот суд се уредени со Уставот на Република Македонија, начинот на работата и постапката пред Уставниот суд ја уредува Судот со свој акт, Деловникот на Уставниот суд, донесен на 7 октомври 1992 година.

Уставниот суд на Република Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, слободата на мислата и нејзиното јавно изразување, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност. Уставот во дури 60 члена ги обработува овие и останатите основни слободи и права на човекот и граѓанинот. Тие се инкорпорирани преку законите и други прописи во правниот поредок. Имено, тие претставуваат уставна основа која треба да ја вградат донесителите на правните норми во законите и другите прописи, а доколку тие не се инкорпорирани, Судот може преку своите постапки да одлучува за нивната несогласност со Уставот. Оттука, Уставниот суд во своето работење суштински, а не декларативно, ги штити основните слободи и права, утврдени со Уставот, преку предметите во тековното работење и одлучување, што може да се види од богатата уставно-судска пракса.

Транспарентноста во своето работење Судот ја обезбедува на повеќе начини, имајќи ја во предвид значајноста на истото. Тоа се обезбедува со редовно известување на јавноста преку медиумите со соопштенија и состаноци со медиумите по одржаните седници, со обезбедување на присуство на заинтересираните страни и медиумите на неговите седници и особено со објавување на официјалните соопштенија и најави на официјалната интернет-страница на Судот.

Задоволство ми е да потенцирам дека сите одлуки и решенија на Судот од ноември 1991 година до денес се достапни во целосен текст на интернет страницата како израз на уставно-судската пракса и еволутивниот процес на уставно-судското работење во Република Македонија, а воедно и волјата на Судот со својата пракса и донесените одлуки да им помогне на институциите и организациите во нивната работа, а на граѓаните во остварувањето на нивните права и обврски.

Во насока на унапредување на нашата работа и следење на новите трендови и во следниот период ќе ја продолжиме нашата соработка со сите релевантни институции од оваа област, како и со уставните судови на повеќе земји. Во таа смисла, Уставниот суд на Република Македонија е и членка на Европската конференција на уставни судови од 1999 година, а од 2011 година Уставниот суд членува и во Светската конференција за уставна правда како асоцијација на уставни судови од сите континенти.



Во оваа пригода со задоволство сакам да истакнам дека од 2013 година Уставниот суд работи во нови простории, во новоизграден, високо репрезентативен објект во Скопје. Со тоа, Владата на Република Македонија му овозможи на Судот пофункционално да делува и работи и да ги претставува и поткрепува уставните определби и начела.

Дозволете ми во оваа прилика да ја истакнам благодарноста за добиената донација во 2013 година од Државната турска агенција за координација и соработка – ТИКА, со која Судот е опремен со технички средства. Би сакала да се заблагодарам и на соработката со Мисијата на ОБСЕ во Скопје, која ја поддржа организацијата на оваа конференција, како и на Програмата за владеење на правото во Југоисточна Европа на Фондацијата Конрад Аденауер, Европската Комисија за демократија преку правото (Венецијанската комисија) на Советот на Европа, како и соработката и поддршката од други успешни домашни субјекти кои помогнаа во организирањето и одржувањето на конференцијата по повод 50-годишнината од основањето на Уставниот суд на Република Македонија.

Дозволете во името на Уставниот суд на Република Македонија, како негов петнаесетти претседател, да го честитам значајниот полувековен јубилеј и со тоа да ја отворам оваа конференција на која ќе се обидеме да им погледнеме во очи на современите предизвици на уставното судство, со посебен осврт на принципот на поделба на власта и негова заштита од страна на Уставниот суд, како и оценка на уставноста и законитоста на подзаконските акти.

Се надевам дека темите ќе предизвикаат дискусија во текот на претстојниот работен дел од денешната пленарна седница, при што ќе се разменат мислења, ставови и искуства од уставно-судската пракса и од праксата на Европскиот суд за човекови права.

Пред да посакам успешна работа и плодна дебата на конференцијата сакам да потенцирам дека целта на оваа конференција меѓу другото е и преку плодна, стручна дискусија да се отворат битни прашања за можностите и ризиците со кои можеме да се соочиме во нашата област, но истовремено да се обидеме и да најдеме решенија кои ќе кореспондираат во голема мерка со денешните потреби, а истовремено ќе гарантираат заштита на основните уставни начела.

Без разлика на сите промени и предизвици нашата највисока цел останува да биде главен столб на современото живеење, а тоа е јакнење и заштита на уставниот систем и уставните права на сите граѓани.

Ви благодарам за вниманието.

19 септември 2014 година, Скопје

## Г. Ѓорѓе Иванов

### ПРЕТСЕДАТЕЛ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

**Почитувани претседатели и судии на уставните судови,  
Ценети министри и пратеници,  
Ценети екселенции,  
Дами и господа,**

Денес славиме 50 години уставно судство на Република Македонија. Години во кои стекнавме богато искуство и традиција на практикување на уставното судство. Искуство кое ни помогна во клучните мигови на уставниот развој на Република Македонија, кој се стреми кон обезбедување праведен поредок за граѓаните.

Човекот има длабока потреба за правда и поредок. Аристотел смета дека правдата се состои во тоа секому да му се даде она што му следува. Поредокот, пак, го гарантира организираната држава. Но, како што потсетува Аристотел „траењето на државата зависи и од правдата и од законите“. Мотивот на законитоста е општа, а мотивот на незаконитоста е индивидуална полза. Затоа ни се потребни законите.

Различни закони регулираат различни сфери на човековиот живот. Сфери кои меѓусебно се преплетуваат, преклопуваат, а некогаш и судираат. Оттука, произлегува потребата законите да бидат усогласени. Усогласени преку Уставот, кој е единица-мерка за прифатливоста на законите.

Ценети присутни,

Уставот е израз на суверената волја на граѓаните и е највисок акт што не дефинира како нација. Во Уставот е преточена визијата на граѓаните за тоа во каква држава сакаат да живеат, да работат и да напредуваат. Визија за тоа каква држава сакаат да им остават во наследство на своите потомци.

Уставот на Република Македонија ја одразува нашата реалност. Во него се вградени врвните вредности и придобивки од македонскиот модел на соживот и традиција на почитување на различноста. Затоа, денес, во нашиот Устав се гарантирани човековите права и слободи и правото на човечко достоинство.

Како рамка на нашиот поредок, со Уставот се омеѓени правните граници меѓу законодавната, извршната и судската власт. Оттука и прашањето за односот меѓу уставното судство и политиката, кое е старо колку и самото уставно судство. Дали уставното судство треба да се занимава со политички прашања, или треба да го чува просторот на слободното политичко уредување. Простор што е со Устав гарантиран за другите уставни гранки на власта.

Уставното судство е тоа што одлучува за правната рамка за дејствување на политиката. Рамка во која законодавната и извршната власт можат да постапуваат и да ги уредуваат односите.

Како чувар на уставноста, овој суд е фактор во остварувањето и во спроведувањето на Уставот и законите и обезбедува кохерентен и конзистентен уставно-правен систем.

Уставното судство не може и не треба да биде замена за законодавната власт. Но, иако не носи закони, уставното судство е сепак цврсто поврзано со законодавната власт. Можноста за независната проверка од страна на Уставниот суд ја зголемува веројатноста дека законите што се носат ќе ги задоволат потребите на државата во која владее правото. Уставното судство ѝ помага на државата да постигне подобри резултати, да донесе поквалитетни закони за доброто на граѓаните.

Дами и господа,

Улогата на Уставниот суд, како независна институција, чии надлежности се дефинирани и се утврдени единствено во Уставот на Република Македонија, никогаш не била позначајна отколку денес.

Република Македонија спроведува постојано прилагодување на домашното право кон правото на Европската унија кон која се стремиме.

Со своите одлуки, Уставниот суд ги обезбедува приматот и супремацијата на Уставот над законите, и со тоа гарантира стабилен и функционален демократски поредок.

Се вели дека демократијата е неопходен, но не и доволен предуслов за зачувување на владеењето на правото. Затоа постои уставното судство како заштитен механизам кој ги оценува содржините на клучните области на човековите права и слободи и правото на човечко достоинство.

Уставното судство не ја контролира демократијата, ниту е недемократско. Напротив, како што Уставот претставува израз на волјата на уставотворниот законодавец, така и контролната функција на уставното судство се темели на одлуката на демократскиот законодавец.

Ценети присутни,

Како претседател на Република Македонија, во постојана соработка со граѓаните се трудам да ја издигнам културата на почитување на Уставот и законите.

Тоа е неопходно за доверба меѓу граѓанинот и државата, меѓу институциите на државата. А клучот за таа доверба е одговорноста, бидејќи секое стекнато право подразбира и одговорност и секој кој носи одлуки презема одговорност за своите постапки.

Целта на Уставот и на уставното судство е токму тоа – да помогне во создавањето рамнотежа меѓу слободата на политичкиот систем, уставно ограничените гранки на власта и демократското учество на граѓаните.

Затоа, го честитам 50-годишниот јубилеј и посакувам успешна работа и плодна дебата на Конференцијата за современите предизвици на уставното судство.

Ви благодарам

## Г. Дин Шпилман

### ПРЕТСЕДАТЕЛ НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

Дами и господа,

Ми претставува голема чест што ќе зборувам денес пред вас и би сакал, доколку ми дозволувате, на почетокот да упатам две посебни благодарности.

Најпрво Вам, господин претседател на Републиката Горге Иванов.

Ни укажавте голема чест што ќе примивте вчера, мене и мојата колешка и пријателка Мирјана Лазарова-Трајковска, по нашето пристигнување во Скопје, покажувајќи ја на тој начин приврзаноста на вашата земја кон европскиот систем за заштита на правата на човекот. За тоа сум ви бескрајно благодарен.

Исто така и Вам, госпоѓо Елена Гошева, Претседател на Уставниот суд, што ме поканивте да земам збор утрово пред овој престижен собир. Јас додавам големо значење на зајакнувањето на врските помеѓу Судот во Стразбур и европските уставни судови. За тоа сведочи моето присуство овде меѓу вас.

Би сакал да додадам дека 50-годишнината на вашиот Уставен суд доаѓа во момент кој е мошне важен за системот на заштита на човековите права во смисла на односите со уставните судови на земјите-членки. На ова ќе се осврнам за кратко.

Би сакал утрово да потенцирам два аспекти на уставната правда кои ми се чини дека се од суштинско значење и кои имаат влијание врз работата на нашиот суд.

Првиот, се однесува на уставната правда и нејзините односи со граѓаните и можноста тие директно да се обратат до Уставниот суд на земјата. Судот во Стразбур се базира на супсидијарноста. Доколку постои правен лек на домашно ниво, предметите нема да се поднесуваат пред Европскиот суд за човекови права. Кога тој правен лек е можен пред Уставниот суд и кога тој е ефективен, човековите права се подобро заштитени. Според тоа, одговорноста е поделена меѓу судовите на земјите-членки и на Судот во Стразбур. Ова, верувам, е една од причините зошто мора да го промовираме директниот пристап на граѓаните до уставните судови. Трендот е тој и да се прошири. Како претседател на Европскиот суд за човекови права, не можам, а да не се радувам поради тоа. Впрочем тоа е логично. Всушност, ние знаеме дека уставните текстови содржат каталог на правата и слободите кои се идентични на оние гарантирани со Европската конвенција за човекови права. Ако граѓаните се во можност да ги изнесуваат своите случаи пред нивните уставни судови, ова може значително да ја олесни улогата на Судот. Се разбира, дека постоењето на таков директен пристап бара барателите да го искористат овој правен лек пред да аплицираат кај нас.

Таков е случајот во вашата земја, бидејќи во согласност со член 110 од вашиот Устав, Уставниот суд ги штити правата и слободите на граѓаните, особено во поглед на слободата на мислата, совеста и религијата; слободата на изразување, слободата на собирање и здружување, како и забраната на дискриминација. Сепак, овие права се особено гарантирани со членовите 9, 10, 11 и 14 од оваа Конвенција. Оваа импрегнација на вашето уставно право со човековите права редовно го води

вашиот уставен суд да работи во истата област како и Европскиот суд за човекови права. Треба да се напомене дека во согласност со член 51 од Деловникот на вашиот Уставен суд, секој кој смета дека кое било од правата содржани во член 110 од Уставот е повредено може да побара од Уставниот суд директно да ја заштити таа повреда. Вам ви е јасно дека нашиот Суд смета дека овој правен лек мора да биде искористен пред да се поведе постапка пред нашиот Суд.

Воведувањето на таквите, широко достапни лекови пред уставните судови, кои им овозможуваат на апликантите да ги потврдат своите права пред домашните судови, може да има само позитивни ефекти за целиот систем. На некој начин, ова е дијалог кој се одвива меѓу уставните судови во доменот на човековите права и нашиот суд. Дијалог преку нашите соодветни судски практики.

Овој дијалог, непрестајно се зголемува во последниве години. Сепак, она што сакам да ви го кажам ова утро, на најсвечен начин, е дека се наоѓаме на пресвртна точка во историјата на нашите односи.

Всушност, во изминатата година ќе биде забележано дека Европската конвенција за човекови права, тој текст кој што е во сила речиси шеесет години, е збогатен со два протоколи. Еден од нив, Протоколот 16, има за цел да се воспостави нов дијалог помеѓу вашите највисоки судови и нашиот Суд. Ова е причината зошто сакам овој протокол да го наречам "Протоколот на дијалогот". Овој договор, кој е веќе потпишан од страна на десет држави и ќе стапи во сила по десет ратификации ќе ви овозможи, доколку сакате, да упатувате барања за советодавни мислења за прашања во врска со толкувањето или примената на правата и слободите утврдени со Конвенцијата. Овие барања ќе бидат во контекст на предметите кои се во постапка пред домашните судови. Советодавното мислење на Судот, ќе биде образложено и необврзувачко. Како дополнителен елемент на судскиот дијалог меѓу Судот и домашните судови, тоа ќе овозможи ефикасно информирање на националните судови без нивно претерано поврзување. Искрено сум убеден дека кога тие ќе изберат да постапат во согласност со ова мислење, нивниот авторитет ќе биде зајакнат за доброто на сите. На тој начин предметите ќе можат да се решат на национално ниво, наместо да бидат изнесени пред нашиот Суд, иако оваа можност ќе остане отворена за странките по правосилноста на домашната одлука. Тој ќе востанови дијалог кој веќе постои меѓу нас за долго време. На тој начин, најважните прашања кои се пред нас, ќе бидат разгледани во поширок судски форум. Протоколот 16 ќе обезбеди нормативна основа за нашиот дијалог, со пополнување на јазот во системот. Тоа сигурен сум, исто така, дека ќе го промовира, *erga omnes* ефектот на толкувањето на Конвенцијата од страна на нашиот суд.

Јас сум од оние кои мислат дека Протоколот 16 отвора ново поглавје во историјата на Европската конвенција за човекови права. Поглавје кое се надевам ќе го пишуваме заедно.

Ви благодарам!

## Г-ѓа Хердис Торгајрсдотир

### ПОТПРЕТСЕДАТЕЛ НА ВЕНЕЦИЈАНСКАТА КОМИСИЈА НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА<sup>1</sup>

Г-дин Претседател на Република Македонија,  
Г-ѓо Претседател на Уставниот суд,  
Почитувани претседатели и судии на уставни судови,  
Екселенции,  
Дами и господа,

Ми претставува огромно задоволство да бидам со Вас денес: добро е да се сретнат пријатели, особено кога се слави ваков јубилеј.

На 50 - годишнина обично се гледа како на период на зрелост.

За толку години веќе многу е направено: Уставниот суд во вашата земја има долга историја и уште откако Уставниот суд ја започна неговата работа во 1964 година донесени се многу одлуки кои што ја оцртаа Вашата земја.

Исто така, Вашиот суд воспостави мрежа на односи со другите судови, билатерално и мултиратерално:

Веќе повеќе години Вашиот суд е член на престижната Конференција на европските уставни судови и по потекло од Уставниот суд на Југославија беше еден од основачите на Конференцијата во 1972 година.

Исто така, имам чест да истакнам дека Вашиот суд меѓу првите стана член на Светската конференција на уставната правда.

Ова го потенцирав, затоа што, како што знаете, Венецијанската комисија придава големо значење на соработката меѓу Уставните судови и обезбедува различни средства со цел да им овозможи на уставните судии да се запознаат со работата на нивните колеги од другите земји.

- Во Билтенот на Уставната судска пракса и CODICES базата на податоци, каде благодарение на работата на офицерите за врска назначени од судовите-членки, е селектирана и собрана значајна судска пракса на судовите-членки.

- “Венецијанскиот форум”, е редуцирана веб-страница, на која имаат пристап само офицерите за врска, што им овозможува брзо разменување на информации во врска со правните прашања во нивната агенда.

Сакам да се заблагодарам на Вашиот суд за активниот придонес во овие активности.

За крај, Венецијанската комисија, исто така, може да подготви кратко *amicus curiae* на барање од уставните судови, кое се однесува на компаративното уставно право и меѓународните стандарди. Секако овие *amicus curiae* не се обврзувачки, но точно е дека поради тоа што се базирани според меѓународните стандарди, Венецијанската комисија е задоволна кога тие се земаат во предвид.

Г-ѓо Претседател,

---

<sup>1</sup> Датум на зачленување во Венецијанската комисија – 19 септември 1996 година  
„Поранешна Југословенска Република Македонија“ стана 38-ма земја-членка на Советот на Европа на 9 ноември 1995 година.

Дозволете ми да се навратам на годишнината на Судот: 50 години е период на зрелост, но исто така период што ветува, вистинско време да се направат планови!

Предлог-амандманите на Уставот се на агендата на Вашата држава, при што некои од нив се однесуваат на Уставниот суд.

Без усвоени идни одлуки во вашата земја и во Венецијанската комисија за време на подготовките на мислење за овие предлог-амандмани, би сакала срдечно да ја поздравам идејата за воведување на правото на индивидуална жалба до Уставниот суд во врска со прашањата околу човековите права.

Венецијанската комисија силно го поддржува индивидуалниот пристап до уставната правда. Ако граѓаните имаат пристап до Уставниот суд, кој се смета за независен и непартиски, тогаш тие ќе увидат дека може да имаат влијание врз нивниот сопствен живот и ќе се чувствуваат повеќе инволвирани во општествениот живот во којшто живеат.

На почетокот, постапката за индивидуална жалба треба да биде добро осмислена за да се избегне преоптоварување на Судот и да може да се справи со потенцијално голем број на барања во разумно време. Таква жалба, кога е добро имплементирана, претставува јасно средство за зајакнување на човековите права и демократијата.

Г-ѓо Претседател,

Ви одбравте многу важни теми за оваа конференција.

Согласно дека поделбата на власта е основен принцип од многу аспекти, но јас сакам да потенцирам еден од нив: без јасна поделба на власта, нема судска независност; без јасна поделба на власта е повеќе од тешко за Уставниот суд да ја исполни улогата и задачата на чувар на Уставот и заштитник на човековите права.

Понекогаш, Уставниот суд мора да донесе одлуки кои не им одговараат на државните власти и сме виделе случаи во други земји каде уставните судови биле “казнети” за таквите нивни одлуки.

Кога Уставниот суд се наоѓа под притисок од другите државни власти, Венециската комисија застанува зад нив и ги поддржува во различни форми, и ако е неопходно, исто така, и преку давање јавни изјави. За жал, ние моравме да го направиме тоа во изминатите години за вашите колеги од Унгарија, Молдавија и Романија.

Обезбедувањето на принципот на поделба на власта, неговата имплементација и со тоа и општо независноста на судството и особено на Уставниот суд, останува предизвик низ годините.

Ви посакувам на сите плодни и вредни дискусии.

Ви благодарам г-ѓо Претседател.

**Н.Е. Г. Ралф Брет**

**АМБАСАДОР, ШЕФ НА МИСИЈАТА  
НА ОБСЕ ВО СКОПЈЕ**

Почитуван Претседател на Уставниот суд  
Ценети дами и господа,

Во нашиот демократски систем основата на една силна и енергична земја е силен и енергичен устав. И така, едно независно и непристрасно судство, кое служи како чувар на таквиот устав, е веројатно единствениот најважен аспект на функционирањето на еден демократски систем. Независното и непристрасното судство ги штити слабите и моќните, малцинствата и мнозинствата, сиромашните и богатите, а понекогаш и граѓаните од пречекорувањата на извршната власт.

Уставите треба да ги изразуваат, вредностите, интересите и аспирациите на оние кои ги обврзуваат. Со цел да се управува со верноста, почитта, довербата и послушноста на еден народ, граѓаните мора да бидат во можност да се идентификуваат себеси со зборовите и духот на самиот документ. Тој мора да биде траен, а не предмет на моменталните каприци и замисли како што претставува Уставот – најдлабоки норми и идеали со кои луѓето се согласуваат да бидат регулирани нивните животи – и така да опстојува со години.

Но, Уставот е документ на хартија и е жива материја само кога се применува во реалноста во општеството. Во многу земји, уставните судови имаат развиено форма на демократија со давање на конкретна содржина на уставниот текст, со балансирање на конкретни интереси против апстрактните принципи и со поставување на границите на законодавната и извршната власт. Тие отворија живи дискусии во општествата и понекогаш се најдоа критикувани од страна на дел од јавноста, медиумите и политичарите.

Конечно, улогата на Уставниот суд е да спроведе демократско верување дека владеењето на мнозинство е само еден аспект на реалната демократија.

Што е уште поважно, демократијата се состои, исто така, и во заштитата на правата на поединецот. Обезбедувањето на таа заштита е примарна работа на Уставниот суд.

Со цел да ја исполни својата клучна функција Уставниот суд мора да биде независен од другите уставни власти и од притисок од било која друга страна.

Независноста на Уставниот суд им гарантира на граѓаните дека одлуките на судот, речиси секогаш ќе бидат донесувани врз основа на закон, а не на партиските политики; на сеопфатни демократски принципи, а не моменталните страсти. Мисијата на ОБСЕ во Скопје се гордее на својата поддршка на Уставниот суд, кој во текот на годините вклучи сè, од зајакнување на капацитетите на своите вработени во областа на заштитата од дискриминација, па сè до креирање на материјали како што се Публикација за Уставниот суд и печатење на Збирката на одлуките и решенијата на Уставниот суд за 2013 година. Ние внимателно ја следиме работата на Судот и изготвуваме месечни билтени на одлуките што ги донесува Судот.



Мандатот на мојата мисија е да се „промовира зачувување на мирот, стабилноста и безбедноста“ во оваа земја, нешто што не би било можно без силен и независен Уставен суд. Тоа е причината зошто имаме развиено, долга и длабока врска со Судот. Ние знаеме дека без функционирањето на Уставниот суд, за што е и наменет, мирот, стабилноста и безбедноста не би напредувале. Затоа ние ќе ја продолжиме нашата поддршка за Судот, за да помогнеме да им служи на потребите на граѓаните на оваа земја и континуирано да ја обезбедува својата независност и непристрасност.

50 години работење е навистина причина за славење, да се погледне назад, но, исто така, да се погледне и во иднината.

Причината зошто толку многу славни и истакнати луѓе се тука денес е да Ви честитаме за вашата досегашна работа во оваа земја, а со тоа и да Ви посакаме сила и внимателност за времето што доаѓа.

## Г. Торстен Гајслер

### РАКОВОДИТЕЛ НА ПРОГРАМАТА ЗА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА, ФОНДАЦИЈА КОНРАД АДЕНАУЕР

Ми претставува задоволство што имам можност во име на Програмата за владеењето на правото во Југоисточна Европа на Фондацијата Конрад Аденауер, на Уставниот суд на Република Македонија да му ја честитам 50-годишнината на уставното судство во оваа земја. Ни претставува чест што заедно со вас сме домаќини на конференцијата што се одржува по тој повод.

Дозволете ми најнапред да кажам неколку зборови за Фондацијата Конрад Аденауер и за Програмата за владеењето на правото во Југоисточна Европа. КАС е германската фондација, тоа е политичка фондација и демокристијанска фондација. На национално и на меѓународно ниво, ние сме посветени на промовирање на дијалогот и политичкото образование за мир, слобода, правда и солидарност. Консолидацијата на демократијата, промовирањето на европската интеграција, интензивирањето на трансатлантските односи и развојот на соработката се важни за нас. Ние сакаме луѓето да живеат независно во слобода и достоинство. Ние сакаме луѓето да ги поттикнеме да ја обликуваат иднината во оваа смисла. Со нашите повеќе од 80 канцеларии и проекти во над 120 земји, ние сакаме да придонесеме за промоција на демократијата, владеењето на правото и социјалната пазарна економија.

Ние работиме во рамките на програми за одделни земји и регионално. Дозволете ми да започнам со неколку забелешки за нашата локална програма во земјава.

Се радувам што на нашата конференција денес учествува и директорот на нашата национална програма, г-ѓа Ања Чимек и би сакал неа топло да ја поздравам. Дозволете ми да дадам краток вовед за работата на оваа програма во земјата. Програмата, која е основана во 2000 година, промовира воспоставување на слободно, демократско, европско-ориентирано општество со децентрализирана државна структура, социјална пазарна економија што ја поддржува интеграцијата на земјата во евроатлантските структури, како и промовирање на меѓурелигискиот и меѓукултурниот дијалог и толеранција.

Програмата за земјата сега се фокусира на политичкото образование, унапредување и зајакнување на програмското работење на партиите, професионализација на парламентарната работа, поддршка на процесот на реформи во контекст на интеграцијата во ЕУ, поддршка на меѓуетничкиот и меѓурелигискиот дијалог, и тоа е една самостојна особина на програмата.

Покрај тоа, постои тесна соработка со Македонската асоцијација на новинари и, се разбира, со Програмата за медиумите во Југоисточна Европа на Фондацијата Конрад Аденауер. Постои и една активна програма за стипендирање, како инструмент за развој на младите, а неколку поранешни соработници сега се пратеници или имаат важни функции во министерствата.

Конечно, постојат и мерки кои имаат за цел да обезбедат информации за климатските цели на ЕУ и германската енергетска транзиција.

Програмата за владеењето на правото во Југоисточна Европа на Фондацијата Конрад Аденауер со која јас раководам е замислена како програма за регионален дијалог за владеењето на правото. Таа ги опфаќа Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Косово, Македонија, Црна Гора, Молдавија, Романија и Србија. Општата цел на Програмата за владеењето на правото е поддршка на развојот и зацврстувањето на демократската држава на владеење на правото во земјите од регионот. Таа е една од петте регионални програми за владеење на правото кои ги води Фондацијата Конрад Аденауер (КАС) ширум светот, основана е во 2005 година со седиште во Букурешт.

Програмата за владеењето на правото во Југоисточна Европа (ПВПЈЕ) се фокусира на следните две приоритетни области:

- Соработка со легитимните демократски институции, особено со уставните судови во регионот
- Промовирање на независно и непристрасно судство,
- Совети за развојот на уставното право, на материјалното и процесното право, исто така, со цел за европска интеграција на земјите во регионот
- Заштита на човековите и малцинските права;
- Спречување и борба против корупцијата;
- Справување со минатото со правни средства;

Заради тоа, ние одржуваме семинари, напредни обуки, конференции и советувања, дистрибуираме публикации и го поддржуваме нивното издавање. Тука спаѓа и збирката на одлуки на Сојузниот уставен суд на Германија, која беше објавена во 2009 година на македонски јазик. Тоа беше поддржано и од страна на македонскиот Уставен суд, како и на нашата програма за земјата.

Среќни сме и горди што и македонскиот Уставен суд е меѓу нашите партнери. Сега би сакал да дадам неколку воведни коментари за конференцијата што ја организираме заедно.

Врзаноста на работата на сите државни органи со одредбите од Уставот е еден од темелите на принципот на владеењето на правото. Уставот ја утврдува и ограничува државната власт и ги определува границите на политичката можност. Тој и дава на државата внатрешен ред и мир, го брани и зацврстува државното единство, го ублажува практикувањето на власта и го врзува во законски (правни) граници. Дури и демократски легитимниот законодавец во една уставно-правна држава не е семоќен, бидејќи е врзан за барањата и вредносните определби на Уставот. Една уставна држава го става правото пред политиката.

Затоа, во една уставно-правна држава мора да постои инстанца која се грижи сите државни власти да бидат врзани на Уставот во соодветна постапка, па оттука воспоставувањето на Уставниот суд како надзорно тело е логична и неопходна последица на една држава втемелена на Уставот.

Утврдувањето на границите со Уставот и нивната контрола од страна на уставните судови го сочинуваат јадрото на владеењето на правото. Во германската правна литература, уставното судство со право е означено како "крунисување на правниот систем".

За разлика од другите поранешни социјалистички држави, Македонија во времето на прогласувањето на својата независност веќе имаше уставно судство. Во повеќето социјалистички земји, немаше судска контрола на законите, таа се сметаше за некомпатибилна со принципот на "единство на државната власт". За разлика од нив, во поранешната Социјалистичка Федеративна Република Југославија, во Уставот од 7 април 1963 година, беше предвидено формирање на

уставни судови не само на федерално ниво, туку и во републиките. Затоа, Уставниот суд на тогашната Социјалистичка Република Македонија во 1964 година можел да почне со работа. Се разбира, сегашниот Устав на Република Македонија на Уставниот суд му дава повеќе надлежности отколку порано.

Уставниот суд уште одамна го има своето место во Европа, бидејќи од 1999 година е член на Конференцијата на европските уставни судови.

Присуството на толку многу високи претставници на европските и меѓународните институции и на други уставни судови е исто така израз на почит кон Судот.

Дозволете ми сега да дадам неколку коментари за темата на денешната конференција од германска перспектива. Се разбира, дека за принципот на поделбата на власта и неговата заштита од страна на уставниот суд веќе е многу зборувано и пишувано, во Германија, како од страна на Сојузниот уставен суд, но исто така и од страна на уставните судови на државите.

Сојузниот уставен суд одлучува за интерпретацијата на Основниот закон, и тој е ограничен да ја цени законитоста во однос на Уставот и не смее да го земе местото на другите гранки на државната власт. Со други зборови кажано, кога Сојузниот уставен суд ќе го прогласи законот за неуставен, тој делува како "негативен законодавец", но не смее да стане замена на законодавецот.

Уставниот суд го почитува и заштитува принципот на поделба на власта, кога се воздржува да одговори на организационите прашања кои спаѓаат во рамките на оригинерната сфера на законодавната или извршната државна власт.

Сојузниот уставен суд за ова се произнесе во една одлука во 1973 година: "Принципот на судското самовоздржување кој си го наметнува Сојузниот уставен суд не значи намалување или ослабување на неговата [...] надлежност, туку воздржување од „водење политика", т.е. од интервенција во просторот на слободно политичко одлучување кое е утврдено и ограничено со Уставот. Тој исто така има за цел да се остави слободен (отворен) простор за слободното политичко делување на другите уставни органи кое што е гарантирано со Уставот. (BVerfGE 36, 1, 14f.).

Или како што тоа го формулираше поранешниот претседател на Сојузниот уставен суд д-р Јута Лимбах, судското самовоздржување не е една општа стратегија за воздржување на еден суд, чија првенствена задача е да ја контролира власта и да ги штити основните права.

Оваа последна задача, како што сметаше правникот за уставно право и судија на Сојузниот уставен суд кој почина во 2005 година - Конрад Хесе, бара наместо воздржаност, одлучна (решителна) интервенција. Или според зборовите на поранешниот претседател на Сојузниот уставен суд, д-р Ернст Бенда: "Судот не може да ја ограничи својата моќ и функција, туку мора да ги извршува своите задачи. И во однос на соодветниот закон тој не смее поделбата на власта да ја прошири". Малку е веројатно дека можат да се дадат прецизни насоки за границите на судското подрачје на одговорноста, но сепак Сојузниот уставен суд редовно го применува судското воздржување, кога се работи за одлуки за предвидување или при оценување на целесообразноста. Истото важи и за контролата на актите на законодавната и извршната власт во областа на надворешната и економската политика.

Конечно, секој уставен суд се наоѓа во дилема. Доколку треба да го прогласи законот за неуставен, тој мора тоа да го оправда убедливо и во детали, ако не сака да го поткопа сопствениот авторитет. Образложението на Судот за законодавецот сепак е неизбежно за во иднина и тој мора да го земе во предвид доколку не сака да се изложи на ризикот од неуспехот повторно да дојде пред

Уставниот суд. Индиректно, според тоа, Уставниот суд има големо влијание врз законодавството. Сепак, не постои каква и да било апсолутна забрана за повторно донесување на нормата. Кога фактичките или правните околности, на пример, при влегувањето во меѓународни обврски, се променат, може повторно да се донесе закон кој претходно бил прогласен за противуставен од страна на Сојузниот уставен суд.

Се разбира во Германија има различни ставови за уставно-правните прашања, но неспорно е дека одлуката на Сојузниот уставен суд во случај на спор има примат, бидејќи тој е крајниот толкувач на Уставот. Ова не треба да се меша со монополот на интерпретација.

Критичните научни размислувања за одлуките на Уставниот суд постојано нудат продлабочено појаснување на спорните правни прашања и со тоа и развој на правото, и тие не само што се дозволени, туку се и неопходни. Прекумерните изјави на пратениците, сепак, се законски недозволени и го нарушуваат принципот дека државните органи и нивните вработени треба да се однесуваат едни со други со почит за да не го поткопуваат својот авторитет. Овој принцип повремено се прекршува и во Германија.

Неколку збора и за втората тема на нашата конференција - уставната контрола на прописите кои немаат карактер на закон. Според член 93 (2) од Основниот закон, Сојузниот уставен суд одлучува за формалната и материјалната согласност на сојузните закони и законите на државите со Основниот закон или за усогласеноста на законите на државите со сојузните закони, како и на пример, за правните регулативи (правилници), автономните статuti, деловниците на уставните органи, понекогаш за одлуките на Парламентот, но не и за правилата кои се од чисто административна природа. Оваа сеопфатна контролна надлежност никогаш не била доведена во прашање, и со тоа се спречува, извршната власт една законска одредба да ја лиши од оценката на нејзината уставност со тоа што ќе ја донесе во форма на пропис. Сепак, во овој контекст треба да се истакне дека во Германија извршните прописи можат да се донесат само врз основа на законско овластувања и дека се она што може да се класифицира како "суштинско" мора да биде одлучено од страна на самиот Парламент.

Заедно со вас, и јас сега со нетрпение ги очекувам рефератите што ќе бидат изложени во текот на двете предвидени работни сесии и секако на дискусиите. Повторно му се благодарам на Уставниот суд на Република Македонија за одличната соработка, не само во подготовката на оваа конференција, што ќе доведе до продлабочување на меѓународната соработка со други уставни судови. Се радувам на продолжувањето на нашата соработка и ја честитам уште еднаш годишнината, ви пожелувам успех во идната работа и успешен тек на оваа конференција.



## **РАБОТЕН ДЕЛ**

### **ПРВА СЕСИЈА – ПРВА ПОД-ТЕМА:**

*„Принципот на поделба на власта и неговата  
заштита од страна на Уставниот суд“*





**„ПРИНЦИПОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА И НЕГОВА ЗАШТИТА ОД  
СТРАНА НА УСТАВНИОТ СУД ОД ПЕРСПЕКТИВА  
НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА“**

*Г-ѓа Мирјана Лазарова – Трајковска*

СУДИЈА НА ЕВРОПСКИОТ СУД  
ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

**1. Вовед**

Принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд претставува столб на уставната правда. Тој е незаменлив гарант за владеење на правото и индивидуалната слобода на граѓаните и без јасна поделба на властите и нивните надлежности, уставните судови не би можеле да го гарантират почитувањето на Уставот. За модерниот конституционализам „...принципот на поделба на власта е базичен елемент во сите уставни режими“<sup>2</sup>. Во секое демократско општество независноста на уставните судови е еден од предусловите за поделба на властите и таа подразбира „...висок степен на институционална одделеност од останатите гранки на владеење“<sup>3</sup> која опфаќа „функционална, институционална и индивидуална одделеност“ на уставниот судија од другите власти<sup>4</sup>.

Правната теорија ги опишува уставните судови како „негативни законодавци“ кои укинувајќи или поништувајќи одредби од закони и други акти влијаат на структурата на законодавството во земјите. Тие се светилници кои се грижат законодавството да биде усогласено со Уставот и Конвенциското право. Онаму каде постои уставната тужба, Уставните судови одлучуваат за човековите права по прашања кои од нив бараат балансирајќи меѓу јавниот и приватниот интерес да го најдат вистинското решение. „Во бројни предмети, одлуките поврзани со човековите права ги рефлектираат социјалните промени, па прашањата поставени од законодавецот и уставните судови оценувајќи ја уставноста во одредена смисла наметнуваат и „политички одговори“<sup>5</sup>. Независно што уставните одлуки имаат правно-политичка тежина, јасната одвоеност на овие судови од останатите власти е предуслов за заштита на уставноста, но и за заштита на човековите права, па затоа и принципот на поделба на властите е и силен гарант за субсидијарноста во однос на Конвенцијата. Уставните судови ќе ја сочуват својата независност од останатите власти само и единствено низ нивните одлуки кои ќе обезбедат да

<sup>2</sup> Lopez Guerra Luis (2000) “The Judiciary and the Separation of Powers” (Conference for constitutional and Supreme Court Judges from the Southern African Region: Siavonga, Zambia 12-13 February 2000.

<sup>3</sup> Sydow Gernot (2007) “Independence of the Judiciary in Germany”; Constitutionalism and the Role of Parliaments / ed. by Katja S. Ziegler, Denis Baranger and Anthony W. Bradley Publisher Oxford [etc.] :Pages 225-238.

<sup>4</sup> Grabenwarter Christoph (2011) “Separation of Powers and the Independence of Constitutional courts and Equivalent Bodies” Keynote speech at the 2<sup>nd</sup> Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro (16 January 2011).

<sup>5</sup> Grabenwarter Christoph (2011) “Separation of Powers and the Independence of Constitutional courts and Equivalent Bodies” Keynote speech at the 2<sup>nd</sup> Congress of the World Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro (16 January 2011).

стекнат доверба од страна на другите власти, институции и јавноста. За такви резултати потребни се судии со високи етички вредности, со уставна култура, отворени кон јавноста и медиумите и отворени за соработка и дијалог со останатите уставни и меѓународни судии. Уставните судии мора да бидат пример за останатите институции на судството строго почитувајќи го принципот на владеење на правото, водејќи сметка за меѓународните стандарди и за заштитата на фундаменталните права.

Во многу од своите пресуди, Судот често посочува дека не постои прецизна одредба која ќе ја гарантира поделбата на власта, но членот 6 став 1 секому му гарантира право на „независен и непристрасен трибунал“, а со тоа и гаранција дека судовите мора да бидат одвоени од законодавната и од извршната власт<sup>6</sup>. Конвенциското право прифаќа дека политичките системи на владеење во Европа се разликуваат во врска со меѓурелациите меѓу трите власти, но почитта кон независното судство и не-влијаењето во судските работи, стана многу важен принцип во судската пракса на Судот во Стразбур. Во пресудите во предметите на *Ruiz-Mateos* против Шпанија (1993) и на *Süßmann* против Германија (1996), Судот посочи дека “државите членки на Конвенцијата не се обврзани да креират уставни судови – дали тоа ќе го сторат или не, е работа на нивна дискреција, но онаму каде што тие постојат, мора да делуват во согласност со принципите од членот 6 од Конвенцијата”<sup>7</sup>.

Со развивањето и проширувањето на судската пракса, принципот на поделба на власта доби значајно место но секогаш со силен акцент на барањата на Конвенцијата за независно и непристрасно судство, при што Судот утврди и одредени предуслови како што се постапката на селектирање и именување на судиите, должината на нивниот мандат и гаранциите против било какво влијание врз судската власт од надвор<sup>8</sup>. При одлучувањето по предмети кои покренуваат прашања за независноста или непристрасноста на судијата, вообичаена пракса на Судот е да ги разгледува и двата аспекти заедно, како столбови во гарантирањето на поделбата на судската власт од законодавната и од извршната власт<sup>9</sup>.

## 2. Принципот на поделбата на власта и независноста на судиите

Монтескје ги поставил темелите на принципот на поделба на власта посочувајќи дека „...ќе биде крај на се онаму каде ист човек или исто тело, благодарник или од народот, ќе ги врши тие три власти, онаа на донесување закони, на извршување јавни функции и онаа на судење на индивидуите.“<sup>10</sup>. Поаѓајќи од оваа доктрина, Е.Барент го дефинира принципот на поделба на власта

<sup>6</sup> Види *Pabla Ky* против Финска, одлука бр. 47221/99 од 16 септември 2003 година. Жалителот се жалеше на недостатокот на независност и самостојност на судија кој во исто време дури постапувал по неговиот предмет бил член на финскиот Парламент (член 6 став 1). Во овој предмет Судот одговори на прашањето за концептот на поделба на власта како особено важен елемент на Конвенциското право.

<sup>7</sup> Види ги пресудите во предметите на *Ruiz-Mateos* против Шпанија (1993) и *Süßmann* против Германија (1996) <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search> (последен пристап 5 јуни 2014 година).

<sup>8</sup> Види *Stafford* против Обединетото Кралство, по жалба бр. 46295/99 пресуда од 29 мај 2002 година (Reports 2002-IV, § 78);

<sup>9</sup> *Sacilor-Lormines* против Франција, по. 65411/01, § 62, ECHR 2006-XIII и *Incal* против Турција, по жалба бр. 22678/93, пресуда од 9 јуни 2003 година.

<sup>10</sup> De l’Esprit des Lois, Book XI, Ch.6, cited in A.W.Bradley and K.D. Ewing, Constitutional and Administrative Law (Longman, London, 2003) pp.81-82.

на класично јасен начин потенцирајќи дека „... постојат три различни функции на власта - законодавна, извршна и судска - кој треба да бидат водени од страна на три одделни институции - законодавна, извршна (или власт) и судство (или судови) - и дека ниту еден поединец не треба да биде член на повеќе од една од нив,<sup>11</sup> .

Силната поврзаност меѓу принципот на поделба на власта и независноста на судиите јасно се отсликува низ судската пракса на Судот во врска со правото на правично судење од независен и непристрасен судија, (членот 6 став 1 од Конвенцијата). Судот не се воздржуваше во предметот на *Stafford* против Обединетото Кралство, да нагласи дека идејата за поделба на власта меѓу политичките органи на власта и судството има се поголемо значење во судската пракса на Судот<sup>12</sup>. Во *Benjamin u Wilson* против Обединетото Кралство, принципот на поделба на власта беше посочен како „фундаментален, а поделбата на судската од извршната власт беше прифатена како „легитимна цел, која треба да ги води домашните власти<sup>13</sup> .

Несомнено инспирацијата доаѓа од определбата дека независноста подеднакво подразбира независност од законодавната и од извршната власт но и независност од партиите и политиките, од средствата за информирање, од невладините организации и други форми на социјални притисоци. Политичарите и политиките со силен интерес ја следат работата на уставните судови и понекогаш имаат очекувања како судовите треба да одлучат. Од друга страна и медиумите коментираат и спекулираат како уставниот суд би требало да го реши некој предмет<sup>14</sup>. Секако, уставниот суд олицетворен во личноста на уставниот судија не се изолира од гласот на политиките, но столбот на кој се потпира се неговата независност, непристрасност и силната верба во демократските вредности кои подразбират заштита на човековите права и слободи и владеење на правото.

Во предметот на *Findlay* против Обединетото Кралство, а подоцна и во предметот на *Brudnicka u останатите* против Полска, Судот посочи дека „за да се утврди дали трибунал може да се смета за „независен, во согласност со член 6 § 1, предвид мора да се има *inter alia*, за начинот на именување на судиите и нивниот мандат, за постоењето гаранции против надворешни притисоци и за прашањето дали тоа тело има појавни елементи на независност<sup>15</sup> .

Загрозената независност на судиите понекогаш е резултат и на системски проблеми кои генерираат од лошо конципирано законодавство но и од погрешно применување на норми кои треба да му гарантираат на судијата дека ќе биде независен и слободен да одлучува врз основа на интерпретацијата на фактите и законските норми. Така на пример, во предметот на *Олександр Волков* против Украина, покрај тоа што утврди повреда на членот 6 став 1, потпирајќи се на член

<sup>11</sup> E. Barendt (1995) “Separation of powers and Constitutional Government” Public Law, winter 1995, Sweet & Maxwell; (pp. 599-619).

<sup>12</sup> *Stafford* против Обединетото Кралство [GC], no. 46295/99, § 78, ECHR 2002-IV.

<sup>13</sup> *Benjamin and Wilson* против Обединетото Кралство, пресуда од 26 септември 2002 година, по жалба бр. 28212/95.

<sup>14</sup> Судот смета дека државата неможе да го спречи пресот да расправа за прашање кое се наоѓа во расправа пред судовите дури и со претерувања. Но Судот инсистира судиите да бидат заштитени од клеветнички напади. (*Observer and Guardian* против Обединетото Кралство, пресуда од 26 ноември 1991 година, по жалба бр. 13585/88 и *Amihalachioaie* против Молдова, пресуда од 20 април 2004 година, по жалба бр. 60115/00 ).

<sup>15</sup> *Findlay* против Обединетото Кралство, 25 February 1997, § 73, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, and *Brudnicka* и останатите против Полска, no. 54723/00, § 38, ECHR 2005-II како и *Incal* против Турција, по жалба бр.22678/93 пресуда на Големиот Совет од 9 јуни 1998 година § 73 (<http://echr.coe.int> последен увид на 11 јули 2014 година).

46, Судот констатира дека овој случај обелоденил сериозни системски проблеми во однос на функционирањето на украинското судство<sup>16</sup>. Особено системот на судската дисциплина не обезбедувал доволно независност на судството од другите гранки на државната власт. Исто така не обезбедувал соодветни гаранции против злоупотребата и неправилната примена на дисциплинските мерки на штета на судската независност. Судот ја задолжи Украина да преземе низа општи мерки насочени кон реформирање на системот на судската дисциплина. Овие мерки опфаќаат и законодавна реформа која вклучува реструктурирање на институционалната основа на системот. Исто така овие мерки треба да вклучат развој на соодветни форми и принципи за кохерентна примена на домашното право на ова поле.

### 3. Независноста на судовите од законодавната власт

Во многу документи на Советот на Европа, владеењето на правото се подвлекува како еден од темелните предуслови кои водат кон демократија<sup>17</sup> преку почитување на принципот на поделба на власта. Во бројните пресуди повикувајќи се на „Европскиот јавен поредок“, и самиот Суд е дел од механизмите кои го овозможуваат почитувањето на принципот на поделба на власта меѓу земјите членки на Конвенцијата.

Во врска со односите на законодавецот и судството, во предметот на *Matthews* против Обединетото Кралство, одлучувајќи кое тело може да се смета како законодавно, поаѓајќи од Член 3 од Протоколот бр. 1, Судот одлучи дека зборот „законодавно“, не ги опфаќа само националните парламенти, туку дека и Европскиот Парламент треба да се смета за законодавно тело во светлото на измените на договорот од Мастрихт<sup>18</sup>. Судот во оваа пресуда а подоцна и повеќе пати во други предмети, подвлече дека „...членот 3 од Протоколот 1 ги отсликува карактеристиките на ефективна политичка демократија и сам по себе е индикатор за демократија на која впрочем и самата Конвенција се темели,<sup>19</sup>“.

<sup>16</sup> Од 2003 г. жалителот бил судија на Врховниот суд на Украина, а од 2007 г. претседател на Воениот судски совет на тој суд. Во 2007 г. бил избран на местото член на Високиот совет на правдата („ВСП“), но не го зазел местото по одбивањето на претседателот на Парламентарната комисија за судство, да дозволи тој да даде заклетва. По спроведени проверки за можна злоупотреба на службената положба од страна на жалителот (направени од двајца членови на ВСП во 2008 и 2009 година), претседателот на ВСП поднел две барања до Парламентот за разрешување на жалителот од местото судија. Во 2010 г. Парламентот гласал за разрешување на жалителот заради „прекршување на заклетвата“. Жалителот го оспорил разрешувањето пред Високиот управен суд, кој утврдил дека барањето на ВСП за негово разрешување после истрагата на претседателот на ВСП било законско и основано, но и дека одлуката на ВСП заснована на резултатите од другата истрага биле незаконски. И покрај овој наод овој суд одбил да ги поништи актите на ВСП бидејќи сметал дека нема овластување да го стори тоа. (*Oleksandr Volkov*, по жалба бр. 21722/11 пресуда од 9 јануари 2013 година).

<sup>17</sup> Така на пример, во преамбулата на статутот на Советот на Европа утврдено е утврдено дека „...се потврдува нивната посветеност на духовните и моралните вредности кои се заеднички наследство на нивните народи и вистинскиот извор на индивидуална слобода, политичка слобода и владеењето на правото, принципи кои ја формираат основата на сите вистинска демократии...“

<sup>18</sup> *Matthews* против Обединетото Кралство, по жалба бр. 24833/94 пресуда на Г.С. од 18 февруари 1999 година

([http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Matthews"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"CHAMBER":1}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{) последен увидЧ 11 јули 2014 година)

<sup>19</sup> *Mathieu-Mohin and Clerfayt* против Белгија, по жалба бр. 9267/81 пресуда од 2 март 1987 година § 53.

Во предметот на *Stran Greek Refinery* против Грција, Судот подвлече дека принципот на владеење на правото и разбирањето на фер судењето отсликани во член 6 од Конвенцијата, ја забранува било која интервенција на законодавецот која има за цел да влијае при спроведувањето на правдата и при решавањето на спорот<sup>20</sup>. Судот особено е внимателен од опасностите кои можат да следат со ретроспективната примена на законодавството кое има за цел да изврши влијание на судското одлучување во спор во кој државата е страна<sup>21</sup>. Судиите не смеат да се вклучуваат како советници при изготвувањето на закони за чие подоцнежнo спроведување тие ќе бидат надлежни<sup>22</sup>.

Разликата меѓу националните уставни судови и Европскиот суд за човекови права кога се соочуваат со законски решенија кои ја ставаат државата во поповолна позиција е во тоа што уставните судови пред себе го имаат законодавецот а Судот во Стразбур државата како целина и не само законодавецот<sup>23</sup>.

#### 4. Независноста на Судовите од извршната власт

Во систем во кој владее правото, извршната власт претставена преку јавната администрација мора да функционира водена од правните норми утврдени во Уставот, законите и подзаконските акти, со задолжителна можност за судска контрола на сите нејзини одлуки. Постојат ситуации кога доаѓа до неразбирања и различности меѓу судството и владите за тоа како законите и Уставите треба да се интерпретираат. Најчесто не се доведува во прашање надлежноста на судот дали да одлучува по конкретен предмет, но повеќе дали одлуката била соодветна или не. Проблеми можат да се создадат кога одлуките на Уставниот суд се предмет на критика од страна на извршната власт и како последица секогаш постои опасноста дека „судиите може да се чувствуваат под пресија и условени од страна на јавните изјави од оние кои се носители на функции со политичка моќ“,<sup>24</sup>. Познати примери на вакви постапувања се неприфаќањето или игнорирањето на одлуките на уставните судови или пак значително намалување на финансиски средства неопходни за функционирање на институцијата или пак дури и прекин на грењето во средина на грејна сезона, неплаќање на сметки за струја итн.

Независно дали им се допаѓаат на носителите на јавни и политички функции, судските одлуки и пресуди мора да бидат обврзувачки и извршени не само од приватни лица туку и од органите и институциите кои ја претставуваат извршната власт. Во предметот на *Brumarescu*, Судот силно подвлече дека онаму каде судовите правосилно одлучиле, не треба да има место за интервенција на било кој дел од извршната власт и дека дури и јавниот обвинител не треба да ја доведува во прашање правосилната пресуда. Постапување спротивно од ова го доведува во прашање почитувањето на принципот на правна сигурност<sup>25</sup>. Во предметот на

<sup>20</sup> *Stran Greek Refinery* против Грција, по жалба бр. 13427/87 пресуда од 9 декември 1994 година.

<sup>21</sup> *National and Provincial building society* против Обединетото Кралство, по жалби бр. 21319/93, 21449/93, 21675/93 пресуда од 23 октомври 1997 година.

<sup>22</sup> *Procola* против Луксембург, пресуда од 28 Септември 1995 година по жалба бр. 14570/89.

<sup>23</sup> Ress Georg (2003) Separation of powers and the function of the judiciary in the framework of the European Convention of Human Rights, I diritti umani tra politica filosofia e storia, Tomo primo, Guida 2003.

<sup>24</sup> Lopez Guerra Luis (2000) “The Judiciary and the Separation of Powers” (Conference for constitutional and Supreme Court Judges from the Southern African Region: Siavonga, Zambia 12-13 February 2000).

<sup>25</sup> *Brumarescu* против Романија, по жалба бр. 28342/95 пресуда на Големиот Совет од 28 октомври 1999 година.

Hornsby<sup>26</sup> против Грција, Судот упати порака дека извршувањето на пресудите мора да се смета како интегрален дел од фер постапувањето согласно членот 6 од Конвенцијата. Секое поинакво мислење ќе го изложи судското постапување на волјата на политичките сили.

Во однос на македонските предмети, во пресудата на Бочварска, Судот забележа дека вмешувањето на државата во правото на сопственост е сторено со одлука на Врховниот суд донесена врз основа на барањето за заштита на законитоста поднесена од јавниот обвинител, согласно на тогаш важечките одредби на парничната постапка. Заклучокот на Судот беше дека дошло до повреда на Конвенцијата врз основа на вонреден правен лек покренат од страна на државен орган, кој не бил странка во постапката<sup>27</sup>. Покрај тоа, јавниот обвинител имал целосна дискреција при одлучувањето дали ќе подигне барање за заштита на законитоста пред Врховниот суд<sup>28</sup>. Со оглед на тоа дека Врховниот суд го поништил целокупниот судски процес кој завршил со судска одлука која станала “правосилна“, и на тој начин неповратна како *res judicata*, Судот заклучи дека, правните ефекти од барањето за заштита на законитоста согласно Законот од 1998 година може да се споредат со оние во кои постои систем на супервизија кај некои земји договорнички. Судот утврди дека, укинувањето на правосилната пресуда од септември 2001 година не е во склад со владеењето на правото, кое е нераздвоиво од сите членови од Конвенцијата.

Уште една видлива форма на независност на судовите од извршната власт е правото на контрадикторна постапка и правото на пристап до суд и јасната забрана од вклученост во постапката на претставник на владата без можност на одговор или спротивставување на аргументи од другата страна<sup>29</sup>. Судот смета дека принципот на еднаквост на оружјата упатува на тоа дека, на секоја страна мора да и се овозможи разумна можност да го претстави нејзиниот предмет под услови кои нема да ја стават во позиција на суштинска понеповолност *vis-à-vis* спротивна странка<sup>30</sup>.

Во пресудата по предметот на Настеска, Судот забележа дека Апелациониот суд во Битола ја поништувал одлуката на судечкиот суд и го враќал предметот на повторно судење во три наврати. Секогаш кога Апелациониот суд ги носел своите одлуки, жалителката барала да биде известена за датумот на одржувањето на седницата. Сепак нејзи и било овозможено да присуствува само на една седница додека јавниот обвинител присуствувал на сите четири седници на Апелациониот суд. Тоа се случило и со последната седница одржана во крајната фаза на постапката кога Апелациониот суд ја потврдил вината на жалителката. Во таа прилика, јавниот обвинител дал завршен збор барајќи да се одбие жалбата на жалителката. Жалителката, не била информирана за седницата, заради што неможела да даде одговор на овие наводи. Судот оцени дека, принципот на еднаквост на оружјата бил повреден поради значителна неправичност, која

<sup>26</sup> *Hornsby* против Грција, по жалба бр. 18357/91 пресуда од 19 март 1997 година (<http://echr.coe.int> последен пристап на 11 јули 2014 година).

<sup>27</sup> Слично како и во *Roseltrans* против Русија, жалба бр. 60974/00, §§ 13 and 27, пресуда од 21 јули 2005 година, во *Бочварска* против Република Македонија, по жалба бр. 27865/02 пресуда од 17 септември 2009 година § 83.

<sup>28</sup> *Леројќ* против Србија, по жалба бр. 13909/05, пресуда од 6 ноември 2007 § 54, и *Димитровска* против Република Македонија (одлука.) по жалба бр. 21466/03 од 30 септември 2008 година.

<sup>29</sup> *Nikolova* против Бугарија (GC), бр.31195/96, став 59, ES;P 1999- II и *Niedbala* против Полска, пресуда по жалба бр. 27915/95, став 66, 4 јули 2000 година.

<sup>30</sup> *Ивановски* против Република Македонија одлука бр. 21261/02, од 29 септември 2005 година.

произлегла од процедуралната нееднаквост. Судот оцени дека самото присуство на јавниот обвинител на нејавна седница на Апелациониот суд, па дури и кога не би изрекол ниту една реченица, создава дополнителна можност да го зацврсти неговото тврдење на нејавна седница, без страв од противречности<sup>31</sup>.

### 5. Непристрасноста на Судиите гаранција за јасна поделеност од властите

Судската пракса на Судот во Стразбур, сосема јасно утврдува дека членот 6 став 1 од Конвенцијата налага судијата да биде независен и непристрасен не само во однос на страните учесници во спорот, туку и во однос на извршната власт. Тоа подразбира дека судијата не смее и не е прифатливо да биде носител на судска и на било каква функција во извршната власт<sup>32</sup>.

Во врска со непристрасноста на судијата, Судот применува два теста, субјективен и објективен. Првиот ја вклучува личната поврзаност на односниот судија во дадениот случај, а вториот е утврдување дали судијата понудил доволно гаранции за да исклучи секако оправдано сомневање во однос на неговата непристрасност. Во случајот на *Sander* против Обединетото Кралство, Судот утврди повреда на членот 6 став 1 од Конвенцијата бидејќи судијата не реагирал на соодветен начин на наводни расни предрасуди на поротниците и со таквата реакција не ги исклучил легитимните сомневања во однос на непристрасноста на судот<sup>33</sup>.

Како правило, непристрасноста означува отсуство на предрасуди или било какви наклонетости од страна на судијата<sup>34</sup>. Сепак, не постои недвосмислена поделба помеѓу субјективната и објективната непристрасност<sup>35</sup>. Затоа, во случаи каде што може да биде тешко да се обезбеди доказ кој може да ја побие претпоставката на субјективната непристрасност на судијата, барањата за објективна непристрасност претставуваат натамошна продлабочена гаранција<sup>36</sup>.

Согласно објективниот тест, мора да биде јасно утврдено, дали постојат факти кои можат да поттикнат сомнеж во врска со непристрасноста на судијата<sup>37</sup>. Довербата кон судовите во едно демократско општество мора да ја инспирира јавноста<sup>38</sup>. Судија во однос на кој постои легитимна причина за сомнеж за недостаток на пристрасност мора да може се повлече од конкретниот предмет<sup>39</sup>. За Судот, при одлучувањето дали во одреден предмет постои легитимна причина за сомневање во непристрасноста на судија, ставот на засегнатата странка е важен, но

<sup>31</sup> *Borgers* против Белгија, од 30 октомври 1991 година, параграф 28, Серија А бр. 214-В, и *Lobo Machado* против Португалија, од 20 февруари 1996 година, параграф 32, Извештај за пресуди и одлуки 1996-I

<sup>32</sup> Grosz S., Beatson J., and Duffy P.; (2000) *Human Rights: The 1998 Act and the European Convention* (Sweet and Maxwell, London, 2000) pp.240-241.

<sup>33</sup> *Sander* против Обединетото Кралство, по жалба бр. 34 129/96, пресуда од 9 мај 2000 година.

<sup>34</sup> *Fey* против Австрија, 24 February 1993, §§ 28 and 30, Series A no. 255, и *Wettstein* против Швајцарија, no. 33958/96, § 42, ECHR 2000-XII.

<sup>35</sup> *Kyprianou* против Кипар [GC], no. 73797/01, § 119, ECHR 2005 XIII).

<sup>36</sup> *Pullar* против Обединетото Кралство, 10 јуни 1996, § 32, Reports 1996-III.

<sup>37</sup> *De Cubber* против Белгија, пресуда од 26 Октомври 1984, Series A бр. 86, стр. 14, § 26.

<sup>38</sup> *Wettstein*, цитирана погоре, § 44; *Castillo Algar* против Шпанија, пресуда од 28 Октомври 1998, Извештаи 1998-VIII, стр. 3116, § 45; *Morris* против Обединетото Кралство, по жалба бр. 38784/97, § 58, ЕСЧП 2002-I.

<sup>39</sup> *Николов* против Република Македонија, по жалба бр. 41195/02 од 20 декември 2007 година.

не е пресуден. Тоа што е пресудно е дали овој сомнеж може да биде објективно оправдан<sup>40</sup>.

Во таа насока, појавноста може да има особено важно место, бидејќи Судот често посочува дека „правдата не само што треба да биде спроведена, мора да биде видливо дека е спроведена“. Пораката на Судот е дека во демократските општества Судовите мора да креираат чувство на силна доверба<sup>41</sup>.

## 6. Заклучни согледувања

Во модерните европски демократии, принципот на поделба на власта и неговата заштита од страна на Уставниот суд се прифаќа како право кое им припаѓа на граѓаните. Ова е резултат на реалноста дека веќе подолго време на piedestalot на демократските вредности е прифаќањето на филозофијата дека правдата е во служба на граѓанството.

Европскиот Суд за човекови права веќе неколку децении развива конзистентна судска пракса која како главни гаранции на правото на правично судење ги промовираат независноста и непристрасното судство. Иако Судот во Стразбур конзистентно опстојува на пристапот дека работа на дискреција на државите членки на Конвенцијата е дали ќе креират уставни судови, во изминатите години Судот разви цврста судска пракса дека таму каде што постојат овие судови, мора да делуваат во согласност со принципите од членот 6 од Конвенцијата кои се темелат на независноста и издвоеноста од извршната и законодавната власт но и на сите други форми на надворешни влијанија.

Уставните судови мора да бидат гарант за почитувањето на независното и непристрасно судство и силен заштитник на принципот на поделба на власта кој Судот во Стразбур го праќа како фундаментален принцип и го утврдува како „легитимна цел“, за државите членки. Само независен и непристрасен уставен судија ќе ги исполнува своите должности *vis-à-vis* законодавецот, извршната власт и останатите општествени чинители.

---

<sup>40</sup> Види *Pétur Thór Sigurðsson*, цитирана погоре, § 37; *Ferrantelli and Santangelo* против Италија, пресуда од 7 Август 1996, Извештаи за пресуди и одлуки 1996-III, стр. 951, § 58.

<sup>41</sup> *De Cubber* против Белгија, по жалба бр. 9186/80 пресуда од 26 октомври 1984, § 26,



**„ПРИНЦИПОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА ВО  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И НЕГОВАТА ЗАШТИТА  
ОД СТРАНА НА УСТАВНИОТ СУД“**

*Г. Владимир Стојаноски*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

**I. Принципот на поделба на власта во Република Македонија**

Актуелниот Устав на Република Македонија од 1991 година, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, ја утврдува како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија (член 8 став 1 алинеја 4 од Уставот). Со тоа, Уставот го напушта поранешното начело на собраниско владеење или единство на власта, прогласено за основа на поранешниот социјалистички систем.

Според Уставот, носител на законодавната власт е Собранието на Република Македонија (член 61), носител на извршната власт е Владата на Република Македонија (член 88), а на судската власт, судовите како самостојни и независни органи (Амандман XXV). Претседателот на Републиката, исто така, во системот на власта зазема истакнато место. Покрај функциите шеф на државата и врховен командант на вооружените сили, тој има и бројни извршни и други права, во кој контекст особено се значајни оние што се однесуваат на неговите односи со Собранието и со Владата.

Со Уставот точно и прецизно се дефинирани и утврдени носителите на законодавната, извршната и судската власт и јасно е направена разлика во поделбата на власта, меѓутоа, власта е поставена како структура на самостојни релативно поделени власти чиј статус, надлежности и односи се утврдени и гарантирани со Уставот.

Македонскиот модел на поделба на власта е мешовит (комбиниран) модел, кој содржи елементи на парламентарен и претседателски систем, и може да се означи како комбиниран систем приспособен на специфичните услови на македонското општество. Од парламентарниот систем е преземена положбата на Владата, која е формирана од парламентарното мнозинство во Собранието и одговара пред него. Од претседателскиот систем е преземена самостојната позиција на Претседателот, кој се избира на непосредни избори од сите граѓани и ја дели извршната власт со Владата, неговото суспензивно вето на законите што Собранието ги донесува со релативно и апсолутно мнозинство на гласови од пратениците и одговорноста на Претседателот за кршење на Уставот и законите (импичмент). Уставот го познава институтот самораспуштање на Собранието, но не е предвидено распуштање на Собранието од страна на Претседателот или Владата. Овие отстапувања од чистите модели – претседателски или парламентарен, се основа за различно оценување на македонскиот систем како „полупретседателски“ или како модел „близок до парламентарниот систем“.

Помеѓу Собранието, Владата и судот, како носители на законодавната, извршната и судската власт постои релативна самостојност и независност, но и контрола на едната над другата власт. Станува збор за хоризонтален однос на државните органи кои се наоѓаат на исто рамниште во вршењето на своите функции односно во вршењето на власта. Тоа значи дека органите на една власт не смеат да имаат право на укинување на актите на органите на друга власт. Меѓутоа, Уставот дозволува одредено мешање на функциите на државната власт, односно нивно проткајување и заемно запирање и балансирање. Притоа, суштинско е дека сите наведени државни органи се врзани за начелото на владеење на правото, кое во крајна линија има за цел ограничување на моќта на политиката и власта во корист на индивидуалните слободи и права.

Меѓусебното мешање и балансирање на државните органи во одделни области на државната власт се врши на различни начини и во различен обем.

(1) Според Уставот, Собранието на Република Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката и одлучува во името на граѓаните, врз основа на доверба и волја на избирачкото тело по спроведени парламентарни избори. Како законодавно тело, Собранието ги донесува законите во сите области од општествениот живот. Претставничкиот и законодавниот карактер на Собранието му овозможува да биде основен или централен орган на парламентарната демократија во Република Македонија, иако не е највисок државен орган. Собранието како носител на законодавната власт, не е над Уставот и дејствува во негови рамки.

Меѓутоа, Собранието на повеќе начини влијае врз работата на извршната власт: со избор на Владата (член 68 став 1 алинеја 13), со гласање за разрешување на член на Владата, по предлог на Претседателот на Владата, при што доколку претседателот на Владата предложи разрешување на повеќе од една третина од членовите на Владата од првобитниот состав, Собранието одлучува како за избор на нова Влада (член 94), на кој начин персоналниот состав на Владата зависи од Собранието, а се смалува просторот на премиерот за вршење на одредени кадровски промени во Владата, затоа што тој не може самостојно да одлучува за оставка на министрите, ниту пак може да врши реконструкција на Владата, без одобрение на Собранието. Понатаму, Владата и секој нејзин член за својата работа одговараат пред Собранието, Собранието може да гласа за доверба на Владата, а ако на Владата и е изгласана недоверба, Владата е должна да поднесе оставка (член 92), со што Владата одговара пред Собранието за политиките кои ги остварува и се наоѓа во подредена и зависна положба од Собранието.

Собранието влијае врз работата на Претседателот на Републиката на начин што има право од него да побара мислење за прашања од негова надлежност (член 85), но и со правото да одлучува за поведување постапка пред Уставниот суд на Република Македонија за утврдување на одговорност на претседателот на Републиката во случај на кршење на Уставот и законите (член 87).

(2) Владата на Република Македонија, како носител на извршната власт, предлага закони, републички буџет и други прописи што ги донесува Собранието, дава мислења за предлози на закони и други прописи кои на Собранието му ги поднесуваат други овластени предлагачи (член 68), со што се остварува уставната определеност за влијание на Владата врз законодавната власт. Ваквата законодавна иницијатива овозможува Владата да биде активен и креативен орган на државната власт. Владата има право да поднесе оставка ако Собранието не го прифати нејзиниот предлог за донесување на закон или некоја друга одлука. Влијанието на

Владата врз Собранието се остварува и со тоа што претседателот и членовите на Владата учествуваат во работата на Собранието и на неговите работни тела.

(3) Иако Уставот децидно утврдува дека носител на извршната власт е Владата, според надлежностите на Претседателот на Републиката утврдени со Уставот, тој е исто така носител на извршната власт.

Односите помеѓу Претседателот на Републиката и Владата се утврдени со Уставот, и тоа: Претседателот ги врши вообичаените функции на шеф на државата, а Владата ефективните функции на извршната власт; Претседателот го определува мандатарот на Владата, но не и нејзиниот состав; имаат заедничка надлежност во областа на надворешната политика, одбраната и безбедноста на земјата.

Претседателот на Републиката се избира на општи и непосредни избори, со тајно гласање, со што неговиот легитимитет е еднаков на легитимитетот на Собранието, чии пратеници се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Оттука, меѓу овие два органи не постојат односи на подреденост или надреденост.

Влијанието на Претседателот на Републиката врз законодавниот орган се остварува преку уставното овластување да не го потпише указот за прогласување на закон што Собранието го донесува со релативно и апсолутно мнозинство на гласови (суспензивно вето). На таков начин Претседателот на Републиката може привремено да го запре донесувањето на одредени закони кои по негова оценка се неуставни или штетни за граѓаните. Во тој случај Собранието повторно го разгледува законот и доколку го усвои со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, претседателот е должен да го потпише указот. Претседателот нема надлежност да стави вето на закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (член 75). Врз работата на законодавниот дом Претседателот на Републиката може да влијае и со уставната надлежност да го известува Собранието за прашања од неговата надлежност најмалку еднаш годишно, на кој начин може да сугерира промена на постојните или донесување на нови закони (член 85).

Преку правото да предлага двајца членови на Судскиот совет на Република Македонија, Претседателот на Републиката има влијание врз судската власт (Амандман XXII).

(4) Судската власт ја вршат судовите. Уставот ја обезбедува независноста на судската власт преку утврдување на трајниот мандат на судиите и уставно утврдените случаи кога на судијата му престанува судиската функција, односно кога се разрешува од судиската функција, како и гаранцијата за имунитет на судиите (член 99 и Амандман XXVI). Независноста на судската власт се зацврстува на начин што претходното уставно решение според кое Собранието врши избор и разрешување на судии (член 68 став 1 алинеја 15), како решение кое овозможуваше влијание на законодавната врз судската власт, е заменето со ново решение според кое Судскиот совет на Република Македонија, како самостоен и независен орган на судството, кој ја обезбедува и гарантира самостојноста и независноста на судската власт, ги избира и разрешува судиите и судиите поротници (Амандман XXIX).

Уставот утврдува дека судовите судат врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Тоа значи дека при вршење на судската власт, судовите се должни доследно и неселективно да ги применуваат позитивно-правните норми, односно дека се врзани за законот и се должни да го применат таков каков што е, без да ја испитуваат неговата легитимност, целосообразност итн. Спротивното би значело можност за судско самоволие, а со тоа и за пробив на нееднаквост пред законот, загрозување на

правната сигурност и нестабилност во правниот и општествениот систем. Сепак, од овој принцип постои исклучок.

Имено, според Законот за судовите (член 18), кога во текот на постапката судот ќе оцени дека законот што треба да го примени во конкретниот случај, не е во согласност со Уставот, а уставните одредби не можат директно да се применат, судот поднесува иницијатива до Уставниот суд за поведување на постапка за оценување на уставноста на законот, поради што ќе ја прекине постапката до донесување на одлука од Уставниот суд. Тоа практично значи дека законодавецот му дава право на редовниот суд, по негова сопствена оценка за тоа дека одреден закон, односно негова одредба е неуставна, да го из земе неуставниот закон (ексепција) и директно да го примени Уставот и на тој начин да го реши конкретниот спор, што е форма на посредна или акцесорна контрола на уставноста на законот. Кога судот смета дека примената на законот во конкретниот случај е во спротивност со одредбите на меѓународен договор ратификуван во согласност со Уставот ќе ги примени одредбите од меѓународниот договор, под услов тие да можат директно да се применат. Судот во конкретните случаи непосредно ги применува конечните и извршни одлуки на Европскиот суд за човекови права, на Меѓународниот казнен суд или на друг суд, чија што надлежност ја признава Република Македонија, ако одлуката е подобна за извршување.

Уставниот концепт на поделба на власта дозволува мешање на законодавната власт во судската власт. Собранието на Република Македонија врши определено влијание врз работата на судската власт на начин што го донесува Законот за судовите и другите закони кои содржат норми на судското право, определувајќи ги видовите на судови и нивна надлежност, судските постапки итн, го донесува судскиот буџет со што посредно влијае врз материјално – финансиската рамка за остварување на судската функција, избира тројца членови на Судскиот совет на Република Македонија.

За прекршоци определени со закон, Уставот пропишува дека санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон (Амандман XX). На таков начин на органите на управата или организација и друг орган што врши јавни овластувања, односно на органи на извршната власт им е делегирана надлежност за изрекување на прекршочни санкции и водење на прекршочна постапка, односно на овие органи им е префрлена дел од судската надлежност. Сепак, и во овој случај, задржана е уставна гаранција дека против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредена со закон, односно гарантирано е начелото на судска контрола над законитоста на поединечните акти на извршната власт.

## II. Уставен суд на Република Македонија

(1) Уставот на Република Македонија утврдува дека во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите (член 51). Оттука, уставноста и законитоста претставуваат едни од основните начела и значајно обележје на политичкиот и уставниот систем на Република Македонија.

Надлежен орган за заштита на уставноста и законитоста во Република Македонија е Уставниот суд на Република Македонија, воведен со Уставот од 1963

година, која традиција продолжува и со Уставот од 1974 и со актуелниот Устав од 1991 година.

Уставниот суд не е ниту законодавен, ниту класичен судски орган, ниту државен орган кој ги донесува или спроведува законите. Тој е посебен орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста. Основна негова функција е да ја оценува согласноста на законите со Уставот и согласноста на другите прописи со Уставот и со законите, со што се обезбедува единство на нормативниот систем, супрематија на Уставот над законите и другите прописи и владеењето на правото. Затоа уставното судство е посебна и специфична форма на контрола на уставноста и законитоста на општите правни акти во функција на обезбедување на владеењето на правото.

Уставниот суд на Република Македонија го сочинуваат девет судии, чиј мандат трае девет години, без право на повторен избор. Собранието ги избира судиите на Уставниот суд, од редот на истакнати правници. Двајца судии предлага Претседателот на Републиката, двајца судии од редот на судиите предлага Судскиот совет на Република Македонија, а пет кандидати за судии предлага Комисијата за избори и именување како постојано работно тело на Собранието. На таков начин, сите три носители на државната власт имаат влијание во конституирањето на Уставниот суд, иако влијанието на Собранието е доминантно.

Независната положба на Уставниот суд доаѓа до израз преку уставно утврдената независна положба на функцијата уставен судија (судијата може пред-временно да се разреши само под услови утврдени со Уставот), преку неспојливоста на судската функција со каква било политичка функција и друга професија, како и преку правото на судијата на имунитет.

Уставниот суд ја испитува уставноста и законитоста на нормативните акти *in abstracto* – независно од конкретниот предмет или спор. Прашањето за уставноста на законите и уставноста и законитоста на другите прописи и општи акти се цени апстрактно, помеѓу нормите на Уставот и нормите на законот, односно меѓу нормите на законот и нормите на друг пропис или општ акт, што значи дека се споредуваат норми со различно правно дејство, при што Уставниот суд одлучува дали одреден закон или друг пропис треба да биде отстранет од правниот поредок како неуставен или незаконит.

Уставноста на законите и уставноста и законитоста на другите прописи и општи акти се цени по нивното влегување во сила (*a posteriori*), што значи дека уставноста и/или законитоста се цени само на важечки акти. Исклучок од ова правило е можноста Судот да одлучува за уставноста и законитоста на нормативен акт што престанал да важи откако е поведена постапката за оценување на неговата уставност и законитост, ако се исполнети условите за негово поништување.

Уставниот суд нема надлежност да враќа во правниот промет акти кои престанале да важат, ниту да ја цени примената на оспорените акти.

Одлуките на Судот имаат касаторно дејство: укинување или поништување на закон или друг пропис или општ акт или нивни одделни одредби, за кои Судот ќе утврди дека се противуставни или противзаконити. Овие одлуки произведуваат правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, што значи дека за нив не важи правилото на *vacatio legis*, кое важи за законите. Ваквото правно дејство на одлуките значи дека *ex constitutionem*, автоматски, со денот на објавување на одлуката, укинатиот или поништениот закон, односно одделните одредби што не се во согласност со Уставот и закон, престануваат да бидат дел од правниот поредок, со што престанува нивната примена и не може да претставуваат правен основ за донесување на подзаконски

акти за нивна натамошна операционализација. На таков начин се искажува неприкосновениот авторитет и задолжителност што Уставот им ја определува на овие одлуки.

Одлуките на Уставниот суд имаат дејство спрема сите (*erga omnes*) и тие се конечни и извршни, што значи дека против нив не се дозволени правни лекови и тие се задолжителни за сите граѓани, органи, организации и институции, вклучувајќи ги и другите судови. Тоа значи дека Уставниот суд одлучува за одредено прашање во прв и последен степен, од каде произлегува дека Уставот на одлуките на Судот им дава неприкосновен авторитет и задолжителност за сите правни субјекти на кои тие се однесуваат, што од друга страна повлекува голема одговорност на Уставниот суд.

(2) За контролата на поделбата на власта во Република Македонија од страна на Уставниот суд, значајно е следното:

Правото на Уставниот суд да укине или поништи закон ако утврди дека не е во согласност со Уставот, претставува контрола на уставноста на правото и заштита на супериорното дејство на Уставот во правниот поредок на Република Македонија. Тоа е мошне деликатна функција бидејќи преку неа Уставниот суд го присилува Собранието својата законодавна дејност да ја врши во рамките на Уставот. Притоа, Уставниот суд не го надоместува укинатиот или поништениот дел на законот затоа што тоа би ги надминало неговите надлежности и би преминало во сферата на законодавецот. Судот само ги прогласува за неуставни одредбите од законот, а законодавецот го менува законот, односно утврдува нов текст наместо укинатиот.

Преку правото да укине или поништи друг пропис или општ акт, ако утврди дека тие не се во согласност со Уставот или со закон, Уставниот суд врши контрола на уставноста и законитоста на прописите што ги носат органите на извршната власт, кога за тоа се овластени со закон, со кои прописи уредуваат односи на општ начин и за неопределен број субјекти. Уставниот суд цени дали прописот е операционализација на законските одредби или ги надминува рамките на законот и претставува изворно уредување на односи или пропишување на права и обврски на граѓаните со подзаконски акт наместо со закон, што уставно правно не е дозволено и претставува неосновано навлегување на извршната во законодавната власт. На тој начин Уставниот суд обезбедува заштита на принципите на поделба на власта и владеењето на правото утврдени како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Со оглед дека одлуките на Уставниот суд за уставноста на закон или за уставноста и/или законитоста на друг пропис или општ акт имаат општо задолжително дејство, дејствуваат спрема сите и секого (*erga omnes tangit*), а не само спрема странките во спорот (*inter partes*), како што е случајот со одлуките на редовните судови, неспорно произлегува дека имаат исто правно дејство и сила како и законите или другите прописи и општи акти на кои тие се однесуваат. Оттука, основано произлегува дека одлуките на Уставниот суд неспорно влијаат на примарното и секундарното законодавство, иако формално правно, уставниот суд не е креатор на законската и подзаконската регулатива.

Според Уставот, 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 начелото на приоритет и итност. Со тоа се зацврстува уставниот режим на човековите права и нивното значење за демократскиот развој на Република Македонија.

Уставниот суд остварува непосредна заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот кога се повредени со конечен или правосилен акт донесени од орган на извршната власт или суд, но не сите слободи и права утврдени со Уставот туку само оние кои 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 (член 110 алинеја 3 од Уставот). Постапката за остварување на заштитата на овие права пред Уставниот суд е уредена со Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија. Со одлуката за заштита на слободите и правата Уставниот суд ќе утврди дали постои нивна повреда и во зависност од тоа ќе го поништи поединечниот акт, ќе го забрани дејството со кое е сторена повредата или ќе го одбие барањето. *(Коментар за иницирани измени на Уставот со воведување на институтот уставна жалба)*

Посебно важна за доследното спроведување на начелото на подлебата на власта е надлежноста на Уставниот суд да решава за судирот на надлежностите меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт, односно меѓу Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија, Претседателот на Република Македонија и редовните судови (член 110 алинеја 4). Уставниот суд арбитража во случај ако за регулирање на едно прашање конкурираат два или повеќе органа (позитивен судир) или ако органите се сметаат за ненадлежни за решавање на одредено прашање (негативен судир). Притоа, Уставниот суд не го решава самото прашање, туку само го утврдува органот надлежен за негово решавање.

Уставот утврдува посебни надлежности на Уставниот суд во однос на Претседателот на Републиката, и тоа:

- одлучува за одземање на имунитетот на претседателот на Републиката,
- по службена должност го утврдува настапувањето на условите за престанок на функцијата претседател на Републиката ( во случај на смрт, оставка, трајна спреченост да ја врши функцијата или престанок на мандатот по сила на Уставот),
- одлучува за одговорноста на претседателот на Републиката за кршење на Уставот и законите во вршењето на своите права и должности.

Тргувајќи од наведеното, неспорно произлегува дека одлуките кои ги носи Уставниот суд во остварувањето на својата исклучително значајна функција, се алатка преку која се обезбедува владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Уставниот суд најефикасно го обезбедува врвното правно дејство на Уставот како *lex superior* во уставниот поредок на Република Македонија.

**„УСТАВНОТО ПРАВОСУДСТВО ВО КОРЕЛАЦИЈА СО  
ПОДЕЛБАТА НА ЕДИНСТВЕНАТА ДРЖАВНА ВЛАСТ:  
ПРОБЛЕМИ НА ВЛИЈАНИЈАТА... БЕЗ ПОЛИТИЗАЦИЈА“**

*Проф.д-р Ашот Хачатрјан*

ЧЛЕН НА УСТАВНИОТ СУД  
НА РЕПУБЛИКА ЕРМЕНИЈА

Политичко-правната важност на уставното правосудство и дејноста на уставните судови, а особено, влијанието на решенијата на последниве врз системот на поделбата на власта и, следствено, врз политичката сфера на државниот и општествениот живот, се очигледни практично во сите држави. Како потврда на ова има многу политички резонансни решенија, на пример на Уставниот суд на Ерменија, почнувајќи од историската уредба/одлука во врска со „постапката за организирање референдум за доверба“, и продолжувајќи со постапката за „акумулациски пензии“ и многу други.

Идејата за поделба на власта толку силно е навлезена во политичкиот и правниот лексикон, така што денес овој принцип не може да се постави дури ни под критичка опсервација. Но тоа не значи, дека дадена теорија е формулирана еднаш засекогаш со доволен степен на сеопфатност и длабочина<sup>42</sup>.

Како што се покажува, теоријата на поделбата на властите, наспроти долгиот период од нејзината разработка и практичната примена, и денеска содржи некои малку истражени прашања од принципиелен карактер. Едно од нив е проблемот за соодносот на уставното правосудство со поделбата и избалансираноста со единственоста на властите.

Имајќи го ова предвид, важно е да утврдиме во каков степен се сооднесуваат принципот на единственост на власта, или теоријата на државниот суверенитет, со принципот на поделба на овластувањата на властите и како уставното правосудство влијае врз таквите принципи.

Како што е познато, доктрината за „поделба на властите“ во поново време не го исклучува принципиелното единство на државата и на државната власт. Меѓутоа, балансот на властите во една или друга земја во текот на историјата никогаш не претставувал константна и непроменлива величина; поначесто тој се менувал имено во корист на законодавната власт<sup>43</sup>.

Принципите на единство и на поделба на властите терба да се разгледуваат како единствен принцип на организација и дејност на државната власт, а не како различни, бидејќи единството на државната власт се изразува во заемното дејство

<sup>42</sup> Види: Зјузина, Т.Е. Единство и поделба на властите во западно-европската политичко-правна мисла: дисерт. На м-р на правни науки. Ростов на Дон, 2009. Ст. 1.

<sup>43</sup> Тоа се гледа во В. Британија во XVIII—XX век, Франција на крајот на XIX – и прва половина на XX в. Не е случајно дека Г. Елинек ги наведува: „Подоцните Устави, иако сите тие го прифаќаат во одредени рамки принципот за поделба на властите, но сепак утврдуваат единствен центар, во кој се обединуваат сите власти во државите, во кои постои официјално признаен монархичен принцип; таков центар е монархот, а во другите држави – е народот, дека во двата случаја тоа претставува само и само прифаќање на единственоста на државата.“ Елинек Г.М.: 1999. Дела. Ст. 480.



на законодавната, извршната и судската власт<sup>44</sup>. А барањето за поделба на властите во уставите се разгледува како еден од принципите на нивното заемно дејство. При тоа, во основа на принципот на заемодејство на властите стои принципот на нивната поделба, бидејќи единството на државната власт се пројавува не само во единственоста на изворот на државната власт и единството на нејзините цели и задачи, туку и во единствените принципи на нивна поставеност.

Оти поделбата на власта – тоа е само резиме и показател на развиеноста на правото и на државата, организациско-институционален израз на правниот карактер на државата, неопходна претпоставка за владеење на правото и на правната законитост. Без неопходната поделба на власта не може да постои правна држава и правни закони, нема гарантирани права и слободи на човекот и граѓанинот<sup>45</sup>.

Оттука произлегува, дека поделбата на државната власт на законодавна и извршна гранка (при тоа, јасно секогаш постои посебна судска власт) не може да биде универзален модел за поделба на власта. Ваквиот заклучок го потврдува политичкото искуство, кое сведочи за тоа, дека поделбата на властите на законодавна, извршна и на судска власт „во чист вид“, речиси никаде не била остварена во животот. Меѓутоа оттука никако не произлегува, дека поделбата на власта воопшто е застарена, лажна и утописка концепција<sup>46</sup>. Едноставно, поделбата на властите претставува принцип со променлива содржина. Неговата содржина се менува со текот на историскиот прогрес на правната слобода, демократијата и граѓанското општество, и тој на различен начин се манифестира во различните развиени национални и државни правни системи.

Во современите држави со развиена демократија, со развиени политизирани структури на граѓанското општество, партиите претставуваат основен носител на политичкиот субјект. Имено партиите истапуваат како политички сили, кои го сочинуваат субјектниот чинител на поделбата на властите во неговите современи пројави.

Ако законодавните и извршните институти се контролирани од различни партии, тогаш поделбата на властите на законодавна и извршна се одвива при соодветни задршки и противтежи. Ако пак тие се контролираат од една партија, тогаш се добива таканаречена „партиска власт“, која го сочинува парламентарното мнозинство и вишите извршни органи. Очигледно е и тоа, дека на „партиската“ власт ѝ се спротивставуваат непартиските власти – претседателската и судската.

На тој начин, во современата „партиска држава“ поделбата на властите се постигнува само благодарение на забраната за партиска дејност на државните службеници и на судиите. Тоа е поделба на властите на: а) „партиска“, која ги носи законите, ја определува внатрешната и надворешната политика на државата, б) извршно-административна, која ја спроведува политиката на државата, и в) судска, која ги разрешува правните спорови, вклучително со помош на уставната судска дејност.

Но, како најреална противтежа на „партиската“ власт се покажува независната судска власт, која располага со овластувања не само од општо, туку и од уставно законодавство/јурисдикција. Без ваквите видови јурисдикција судот не

<sup>44</sup> Види: Иљохина Т. Г., Зацврстување на принципите на единство и заемодејство на властите во уставното и статусното законодавство на субјектите на Руската Федерација: дизерт. на м-р на правни науки. М.: 2009. Стр. 5.

<sup>45</sup> Види: *Нерсесянц В.С.* Право - математика на слободата. Москва, 1996. Стр. 54.

<sup>46</sup> Види: Блажич Н.И. Модели за поделба на властите во правната држава: дизерт. на м-р на правни науки. М.: 2004. Стр. 7.

може да учествува во поделбата на властите во својство на самостојна гранка на власта. Особено во услови на општествена трансформација закономерноста на заемната врска меѓу органите на судската уставна контрола и поделбата на властите се набљудува како незаменлив елемент на уставната демократија.

Имајќи го сето ова предвид, потребно е да тргнеме од фактот, дека прифаќањето на политички важни одлуки од страна на Уставниот суд не означува резултат од „политизацијата“ или пак „партизацијата“ на уставното правосудство. Очигледно е, дека има потреба имено од научно осмислување на проблемот за сооднос на уставното законодавство со принципите на поделба на власта.

За прецизирање на овој проблем (врз примери од праксата на Уставниот суд на Република Ерменија) според наше гледање, клучно значење има нормативно-правниот аспект, а имено правната формулација на точките 4 алинеја 7 од член 68 на Законот на Република Ерменија „За Уставниот суд“, според кој Уставниот суд при носење одлуки по процесни постапки, ја утврдува уставноста на оспорениот акт, или на поедини негови поставки, поаѓајќи меѓу другото и од остварената поделба и балансот на властите, предвидени со Уставот.

Од формално-правни позиции предметните својства на уставното законодавство во корелација со принципот за поделба на власта може во оваа смисла да си ги претставиме доста аксиоматски. При сета разновидност на постоечките гледишта не може да не се согласиме со мислењето на научниците за тоа, дека Уставниот Суд е „повеќе од суд“, додека пак политичко-правните принципи на уставното законодавство се диктирани од спецификите на самата природа на уставниот судски орган, кој стратифициран во општиот систем на поделба на властите, истовремено по самата своја природа претставува и суд над власта и се карактеризира како со класични признаци на судски орган, така и со некои поинакви, меѓу кои, со квазиправно креативни статусни овластувања<sup>47</sup>.

Со оглед на тоа што Уставниот суд располага со уставни овластувања да влијае врз системот за поделба на властите, следствено, врз органите на државната власт на таков начин за, како минимум, да ги изгладува некои од недостатоците на таквиот систем на поделба на властите и на механизмите за задршки и противтежи, во насока кон поголем баланс<sup>48</sup>, што е предвидено со Уставот на Република Ерменија. Зашто уставното правосудство ја постигнува неопходната и оптимална функционална независност и ефикасност, кога активностите на сите уставни институти ќе станат објект на судска уставна контрола, и сите уставни институти ќе станат субјект, кој има право да му се обраќа на Уставниот суд<sup>49</sup>.

Тоа значи, **како прво**, дека решенијата на Уставниот суд со кои се прифатени за неуставни определени нормативни правни акти, во редица случаи не само што означиле во која насока е непожелен или недозволив развојот, туку и укажале на постоење на опасни тенденции во системот за поделба на властите и на механизмите за задршки и противтежи.

**Како второ**, преку правните позиции, што се содржат во одлуките, во тој склоп и по прашањата за толкување на одредбите на Уставот на Република Ерменија, Уставниот суд почесто ја открива скриената уставно-правна смисла на

<sup>47</sup> Види: Бондар Н. С. Уставно правосудство во сооднос со политиката// Зборник на материјали од меѓународната научна конференција. М. МГУ: 2012 г. ст. 515-516.

<sup>48</sup> Види: Јурина (Юрина) Е.В. Рускиот модел на поделба на властите во решенијата на Уставниот Суд на Руската Федерација: дисерт. на магистер на правни науки. М/ 2008. Стр. 7.

<sup>49</sup> Види: Арутуњан Г.Г. Реферат на Вториот светски конгрес на уставните судови \*Рио де Жанеиро, 16-18 јануари 2011 г.) на тема: „Поделба на властите и обезбедување независност на уставните судови во услови на општествена трансформација“.

одредбите на Уставот и на другите правни акти, што овозможува да се пројави новата смисла на целиот систем за поделба на власта или пак на одделните негови компоненти.

Напоредно со тоа, при подлабоко проникнување во оваа проблематика не може да не прифатиме, дека темата за соодносот на уставното правосудство со принципот за поделба на властите не се исцрпува само со надворешната, формално-правната страна; релациите меѓу уставното правосудство, како специфична разновидност на државната дејност, и системот на поделба на властите, како реален израз на државно-правната стварност, имаат повеќевекторен и повеќерамништен карактер. Соодветно на тоа и нивните оценки исто така можат да бидат од различни рамништа и пројави.

Напоредно со субјективните фактори постојат и други, објективни претпоставки и услови, кои упатуваат на закономерни, длабински начела на тесните врски меѓу уставното правосудство и системот на поделба на властите. Тие имаат вонвременски, неконјуктурен карактер и во својата основа се генерирани од специфичната природа на уставното право како такво.

На ова рамниште збор е за постоење на политичко-правните начела на уставното правосудство. Па токму нивното проучување предизвикува најголем научен интерес. Во неговата основа треба да стои поуставувањето/ конституционализацијата на системот на поделба на властите, неговото потчинување на Уставот, во тој склоп и со помош на средствата на уставното правосудство, а не политизацијата на уставното право и потчинувањето на уставното правосудство на системот на поделба на властите или на политиката.

Така на пример, една од важните задачи на уставното правосудство со состои во обезбедувањето баланс на политичката и економската власт во однос на слободата, правата на човекот и граѓанинот. Веќе во Уредбата ПКС-673 од 16 јануари 2007 година Уставниот суд укажа на тоа, дека принципот на поделба на властите има фундаментална важност, меѓутоа во услови на слободна економска дејност и на слободна економска конкуренција, Судот не ја исклучи можноста од постоење независен орган со таква управна функција како што е обезбедување слобода, независност и разновидност на електронските средства на информација, ако тоа е условено од потребата за обезбедување баланс на самата гранка на власта.

Или пак, Уставниот суд на Ерменија, остварувајќи ги своите надлежности во обезбедувањето баланс на политичките интереси, уште во уредбата ПКС-412 од 16 април 2003 година во врска со предметот „Оспорување на изборните резултати за избор на претседател на Република Ерменија“, УС на РЕ, поаѓајќи од временските реалности, укажа на потребата од организирање референдум за доверба, „земајќи предвид, дека на рамниште на уставните одлуки за институтите на претставничката демократија суштинска важност има не само законитоста на нивно формирање, туку и продолжителната широка доверба на општеството кон таквиот процес и кон државната власт, а поаѓајќи од важноста на потребата од зацврстување на уставниот поредок во Република Ерменија и од неопходноста за утврдување на граѓанската согласност, предвидена во Преамбулата на Уставот, како и прифаќајќи го фактот, дека во услови на сè уште неусовршена уставна демократија, избирачкиот спор, кој има решавачко значење, а згора има уште длабок општествено-политички поттекст, побудуван од недовербата и нетрпеливоста, и воден од големото значење на улогата на референдумот и сенародната анкета, како пројава на непосредната демократија и остварување на власта на народот, за разрешување на прашањата од посебна важност за државата, како

форма што има посебна важност за утврдување на општествената доверба и на граѓанската согласност“.

Исто така, во праксата на уставното правосудство е запазен и еден друг аспект соодветен со уставните барања и е повикан да го исклучи неправното влијание од една врз друга гранка на власта.

Како најважен пример за ова може да ги наведеме правните позиции на Уставниот суд сврзани со надминувањето на правните празнини. Така, во редица свои одлуки, меѓу кои ОУС-864, ОУС-914, ОУС-933 и други, во однос надлежноста за постапување по прашањето на уставноста на правните празнини, Уставниот суд застана на правно стојалиште за тоа, дека нормативното правно разрешување на празнината за правно регулирање претставува надлежност на законодавниот орган. Патем, Уставниот суд укажа, дека „разгледувајќи ја во рамките на принципот за поделба на властите, надлежноста на законодавниот орган и на Уставниот суд по прашањето за надминување на правната празнина, Уставниот суд смета за потребно да заклучи дека во сите случаи, кога правната празнина е условена од отсуство на нормативна заповед сврзана со конкретните околности во областа на правно регулирање, надминувањето на слична празнина спаѓа во рамките на надлежностите на законодавниот орган“.

**Заклучок.** Објективните претпоставки за постоење тесни врски меѓу уставното правосудство и системот за поделба на властите се темелат врз самиот систем на општествените односи. Наспроти постоењето на различни гледишта не може да не се прифати, дека како втемелувачки пројави во современиото уставно право, кои во крајна линија ја определуваат предметната област на уставното воздејство, истапува самата власт, која се базира врз принципот на поделба на властите и врз единството на државната власт.

Во целина, поделбата и заемодејството или единството на властите попримаат поизбалансиран карактер при постоење на определена улога на уставното правосудство.

## „БЕЛГИСКИОТ УСТАВЕН СУД И ПОДЕЛБАТА НА ВЛАСТА“

*Проф. Д-р Лук Лаврисен*

СУДИЈА ВО УСТАВНИОТ СУД НА БЕЛГИЈА

### **Вовед**

Во споредба со Уставниот суд на Македонија, кој ја одбележува 50-годишнината оваа година, а искажано со јазикот на човековото постоење постепено станува средновечен, белгискиот суд е околу 20 години помлад. Следната година белгискиот суд ќе ја одбележи својата 30-годишнина. Основан на 2 октомври 1984, судот ја донесе својата прва пресуда на 6 април 1985. Во споредба со македонскиот суд, надлежностите на белгискиот суд се до одреден степен поограничени иако беа значително проширени со текот на времето.

Од седумдесеттите години на минатиот век, Белгија го започна процесот на федерализација. Тоа ја зголеми свеста за потребата од воспоставување на оценка на уставноста на законските акти. Трансформацијата на унитарната белгиска држава во федерална држава доведе до мултиплицирање на законодавните тела во Белгија. Создавањето на федералните ентитети – региони и заедници (структурата на белгиската држава е доста комплексна<sup>50</sup>) – кои добија надлежност да усвојуваат правила со исто правно дејство како и актите на федералниот парламент, ја отворија можноста за судир помеѓу законските акти. Уставниот законодавец немал друг избор туку да го одрече принципот на непогрешливост на законодавецот, кој преовладувал долго време, и да се воспостави уставен суд кој требало да биде именуван како „Суд на арбитража“, бидејќи неговата мисија била едноставно да постапува со арбитража при судир на јурисдикции. Во 1980, со Член 107с (сега Член 142) од Уставот се воспоставува „Суд за арбитража“, додека пак на 28 јуни 1983 беше усвоен законот „за составот, надлежноста и функционирањето на Судот за арбитража“. Првиот назив кој бил даден на овој суд кажува многу за неговата оригинална мисија, која била – и сè уште е – да се врши надзор врз придржувањето кон уставната поделба на власта помеѓу федералната држава, заедниците и регионите<sup>51</sup>.

Со уставниот амандман од 15 јули 1988, надлежноста на судот беше проширена за првпат да го вклучи и надзорот над придржувањето кон членовите 10, 11 и 24 од белгискиот устав со кои се гарантираат принципите на еднаквост, недискриминација и правата и слободите во однос на образованието. Со истиот уставен амандман од 1988, беше оставено на „специјалниот законодавец“ (т.е. закон на парламентот усвоен со квалификувано мнозинство) да му додели на судот надлежност за оценка на усогласеноста со други одредби од Уставот. Овој инструмент беше искористен во Специјалниот закон од 9 март 2003. Не само членовите 10, 11 и 24 од Уставот, туку целиот Дел II кој се однесува на основните

<sup>50</sup> Види: A. Alen (ed.), *Treatise on Belgian Constitutional Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer- Boston, 1992, p. 123-170; A. Alen & D. Haljan (eds.), *Belgium, International Encyclopedia of Laws, Constitutional Law – Suppl. 105* (2013), Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, p. 143-182.

<sup>51</sup> A. Alen (ed.), *op. cit.*, p. 108-115; A. Alen & D. Haljan (eds.), *op. cit.*, p. 124-135.

права (член 8 до 32), како и членовите 170, 172 и 191 (законитост за даночни прашања, еднаквост пред законот за оданочување и заштита на странски државјани) од Уставот, сега претставуваат рамка за упатување на оценка на уставноста на законите од страна на судот. Кога Уставот беше ревидиран на 7 мај 2007, називот на „Судот за арбитража“ беше променет во „Уставен суд“<sup>52</sup>. Согласно на Специјалниот закон од 6 јануари 2014, Судот сега е надлежен да одлучува по жалби против санкции изречени на пратеници од страна на Комисијата за контрола на изборните трошоци на Претставничкиот дом, заради прекршување на законот со кој се ограничуваат изборните трошоци и за превентивната уставна контрола на референдумите кои се организирани од страна на регионалните парламенти.

Оттаму, белгискиот уставен суд е суд кој е специјализиран за оценка на уставноста и на кој редовните судови треба да ги упатуваат таквите прашања кои ќе бидат изнесени пред нив.

Уставниот суд е исклучиво надлежен за преглед на домашните законски норми кои имаат сила на закон. Домашни законски норми кои имаат сила на закон се оние материјални и формални правила кои се усвоени од страна на федералниот парламент (закони или федерални акти на парламентот) и на парламентите на заедниците и регионите (декрети и уредби). Сите други законски норми со извршен карактер, како што се кралските декрети, декретите на владите на заедниците и регионите, министерски декрети, регулативи и декрети на провинции и општини<sup>53</sup>, како и судски пресуди не спаѓаат во рамки на јурисдикцијата на судот. Прегледот на пониските законски норми во однос на нивната усогласеност со меѓународните договори, Уставот и законот спаѓаат под надлежност на редовните судови и на Советот на државата (Врховен административен суд).

Важно е да се истакне дека уставниот суд има усвоено широко толкување на својата јурисдикција, особено во поглед на оценката на усогласеноста со принципот на еднаквост, и подоцна во однос на други основни уставни права. Од самиот почеток, ги има вклучено сите други одредби од Уставот, меѓународното право и европското право во оценките. Судот е на мислење дека основните права кои се гарантирани со Устав и со меѓународното и ЕУ право формираат „неделива целина“. Меѓутоа, оценката на актите на парламентот во однос на овие одредби е „индиректна“<sup>54</sup>. Аргументите кои се изнесуваат пред судот се формулираат во следната форма: повреда на пример на член 10 и 11 од Уставот *се чита во врска со* некои други членови од уставот и некои одредби од меѓународните договори или одредбите на правото на Европската унија. Покрај тоа, Судот прави обид да ја усогласи својата судска пракса до најголем можен степен со судската пракса на Европскиот суд за човекови права<sup>55</sup> и Судот на правдата на Европската унија<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

<sup>53</sup> Тоа е различно од македонскиот Уставен суд.

<sup>54</sup> M. Bossuyt & W. Verrijdt, “The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after the Melki Judgment”, *European Constitutional Law Review*, 2011 (7), p. 357-358; G. Rosoux, “La Cour constitutionnelle de Belgique”, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2013 (4), p. 201.

<sup>55</sup> L. Lavrysen & J. Theunis, «The Belgian Constitutional Court : a Satellite of the ECtHR ? », in A. Alen, V. Joosten, R. Leysen & W. Verrijdt (eds.), *Liberæ Cogitationes. Liber amicorum Marc Bossuyt*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2013, p. 331-332.

<sup>56</sup> L. Lavrysen, “Die Europäische Union, Belgien und der belgische Verfassungsgerichtshof”, *Luxemburger Expertenforum zur Entwicklung des Gemeinschaftsrechts*, 3, *Proceedings. European Court of Justice*, 2009, 21 p.

### *Поделба на власта во белгискиот устав*

Иако принципот на поделба на власта како таков не е споменат во белгискиот Устав, кој беше усвоен во неговата оригинална форма во 1831, белгискиот законодавен дом беше под големо влијание на пишувањата на Монтескје. Уставот предвидува поделба на работата помеѓу разни носители на власта во однос на различните задачи кои подразбираат спроведување на државните надлежности. Специјализацијата и поделбата на работата помеѓу законодавниот дом, извршната власт и судството има за цел да се спречи прекумерното концентрирање на моќта во рацете на еден орган, а тоа може да доведе до повреда на правата на граѓаните<sup>57</sup>. Во белгискиот уставен закон, поделбата на власта е непипан обврзувачки принцип на законот, а во основата на тој принцип се разни уставни одредби. Меѓутоа, принципот дека секој носител на власт е независен во својата сфера, не е апсолутен. Од една страна, бидејќи нема строга поделба на ексклузивни сфери за секој носител на власт, во кои другата власт ќе нема овластување да постапува, од таа причина би било посоодветно да се зборува за *поделба на власта* или *балансирање на властите*<sup>58</sup> наместо за *разделување на носителите на власт*. Од друга страна, независноста на секоја власт во рамки на нејзината примарна функција е релативна бидејќи оптималното функционирање на државата претполага и тесна соработка на сите три носители на власта во државата.

Член 159 од Уставот<sup>59</sup>, со кој на судовите им се доделува контролна функција на извршната власт, е клучната одредба во системот на проверка и рамнотежа помеѓу различните нивоа на власт. Секој судија мора да ја провери законитоста на регулативите и одлуките на извршната власт на различни нивоа (федерално, регионално и локално), пред да ги примени во конкретниот случај и да ги остави настрана доколку со нив се врши повреда на повисоки законски стандарди (акти на парламентот, Уставот, меѓународното и европското право)<sup>60</sup>.

### *Судска пракса на Уставниот суд*

Како што беше претходно објаснето, Уставниот суд на Белгија постапува како судија за законодавците на федерално, регионално ниво и на ниво на заедници, и како таков не е надлежен за спроведувањето на поделбата на власта помеѓу разните носители на власта во државата<sup>61</sup>. Меѓутоа, тоа не ја исклучува улогата која ја има принципот на поделба на власта во судската пракса на уставниот суд. Во одлуката бр. 82/2007, Судот одлучил дека нема надлежност да врши *директен преглед* на законските норми во однос на *опитните принципи* или одредби од договорите. Меѓутоа, Судот може да ги земе предвид при вршењето оценка на уставноста, но само доколку одредбите исто така се наведени и кои судот може да ги користи директно како мерило за оценката, и тоа или член 10 или 11 од

<sup>57</sup> A. Alen (ed.), *op. cit.*, p. 9; A. Alen & D. Haljan (eds.), *op. cit.*, p. 30.

<sup>58</sup> Белгиски врховен суд, 28 септември 2006, *Ferrara: Cass. 28 September 2006, Arr. Cass., 2006, N° 445, RW 2006-07*, p. 1123, note A. Van Oevelen, *TBP 2007*, p. 546-553.

<sup>59</sup> „Судовите применуваат општи, покраински или локални одлуки и регулативи под услов тие да се во согласност со законот”.

<sup>60</sup> На оваа тема: J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, *Administratieve Rechtsbibliotheek*, Nr. 18, die Keure, Brugge, 2011, 777 p.

<sup>61</sup> Уставен суд, N° 33/2011, 2 март 2011, *Brusselse Hoofdstedelijke Regering*.

Уставот, или пак кога е наведена одредба од договор, уставна одредба со која се гарантираат слични права или слободи<sup>62</sup>.

За првпат Судот во предвид го зема *општиот принцип за поделба на власта*, кога одлучуваше по закон донесен од парламентот, и тоа беше наведено во пресудата бр° 87/95 од 21 декември 1995<sup>63</sup>. Судот беше на мислење дека ретроактивно наметнување на даноци со закон донесен од Парламентот, кое претходно било предвидено со извршен налог кој бил укинат од Советот на државата заради повреда на принципот на легалитет, не претставувало повреда на член 10 и 11 од Уставот, во врска со член 6.1 и 13 од ЕКЧП, или со *res judicata* приложен на одлуката на Советот на државата, општиот принцип за поделба на власта или независноста на судството<sup>64</sup>.

Тоа било конкретно наведено во пресудата бр. 17/2000<sup>65</sup>, со која било одлучено дека членовите 14, 15, 21 и 23 на Законот од 23 март 1998 за основање на буџетски фонд за здравство и квалитет на животните и животинските производи, *кои имаат ретроактивно дејство, не смеат во ниеден момент да доведат до оспорување на конечни судски пресуди*. Доколку намерата била да се постигне таков ефект, на тој начин би дошло до повреда на Член 10 и 11 од Уставот преку одрекување за одредена категорија на лица да имаат придобивки од пресуди кои се конечни, и кое не може да се оправда во ниедни околности<sup>66</sup>.

Прашањето за *полоноважноста на законите* редовно се разгледува. Започнувајќи од пресудата бр. 73/2004<sup>67</sup>, која се однесува на полноважноста на законот за оданочување кој бил воведен со одлука на извршната власт, гледаме како судот цврсто ја усогласува својата судска пракса со праксата на ЕСЧП. Во таа пресуда, судот одлучил дека принципите за владеење на правото, поконкретно во поглед на судската пракса која се однесува на член 6 од Европската конвенција за човекови права, не може да се толкуваат во смисла дека со нив се исклучува секое вмешување на државата во нерешен судски случај. Иако споменатите принципи, доколку тие се втемелени со истиот член 6, во принцип не допуштаат вмешување од страна на законодавната власт во спроведувањето на правдата за да се влијае на судската одлука за одреден спор, сепак таквото вмешување може да се оправда на основ на општиот интерес (види особено ECR, *Zielinski and Pradal v. France*, пресуда од 28 октомври 1999, §57, и *Agoudimos and Cefallonian Sky Shipping Co. v. Грееце*, пресуда од 28 јуни 2001, §30). Судот сметал дека целта на одредбите во дадениот случај не била да има вмешување во нерешените судски процеси, и дури и тоа да било резултатот, основот на кој било поттикнато таквото постапување на законодавната власт и фактот дека истото се поврзува со ставовите на

<sup>62</sup> Уставен суд, N° 64/2008, 17 април 2008, *G. Fievet and Others*; Constitutional Court, N° 99/2011, 31 мај 2011, *S. Thomas & byba Bexan v. Belgian State & Federale Raad van Beroep van landmeters-experten*.

<sup>63</sup> Уставен суд, N° 87/95, 21 декември 1995, *v.z.w. Belgische Federatie van de Distributieondernemingen (Fedis), n.v. Van-O-Bel and Others and n.v. Petitjean & Frères*; потврдено од Уставен суд, N° 49/98, 20 мај 1998, *nv Fonck-Dehennin*.

<sup>64</sup> Види исто во врска со уредбата која ретроактивно ја дава законската основа за концесија на системот за изнајмување велосипеди: Уставен суд, N° 68/2012, 31 мај 2012, *nv Clear Channel Belgium*.

<sup>65</sup> Уставен суд, N° 17/2000, 9 февруари 2000, *E. Pelsser and Others, n.v. Georges Lornoy en Zonen and Others*.

<sup>66</sup> Види исто: Уставен суд, N° 107/2011, 16 јуни 2011, *C. Fievez v. Flemish Region*.

<sup>67</sup> Уставен суд, N° 73/2004, 5 мај 2004, *v.z.w. AVGI and Merck Sharp & Dohme BV*; во истата смисла: Уставен суд, N° 86/2005, 4 мај 2005, *c.v.b.a. Centrale Afdeling voor fractionering van het Rode Kruis, Merck Sharp & Dohme BV and n.v. Pfizer*.



законодавната власт за политиката за здравствена заштита, претставува уверлив основ од општ интерес. Слично на тоа, во пресудата бр. 188/2005<sup>68</sup>, во кој договореното планирање на домови за пензионирање било заменето со сличен аранжман кој претходно бил утврден со одлука на Владата на Валон кој бил прогласен за незаконски од страна на Советот на државата, Судот не нашол докази кои укажале дека целта на дадената одредба била да се изврши влијание врз нерешените судски спорови. Дури и тоа да бил резултатот, основот на кој било поттикнато таквото постапување и фактот дека тоа било поврзано со ставовите на законодавецот за политиката за стари лица се уверливи основи од општ интерес со што може да се оправда вмешувањето на законодавецот во спроведувањето на правдата, дури и кога тоа има за последица да се влијае на судската разрешница на спорот (види, Европски суд за човекови права, *Building Societies v. United Kingdom*, 23 октомври 1997, §112; *Zielinski and Pradal v. France*, 28 октомври 1999, §57; *Agoudimos and Cefallonian Sky Shipping Co. v. Greece*, 28 јуни 2001, §30; *Gorriaz Lizarraga v. Spain*, 27 април 2004, §64)<sup>69</sup>.

Во пресудата бр. 78/2001<sup>70</sup>, Судот одлучувал за системот на *имплицитно планирање на дозволите за градба*, кој имал суштинска важност во однос на планирањето на градовите како за апликантите за дозволи за градба, така и за заинтересираните трети лица бидејќи на нив не треба да им бидат одречени услугите кои може да ги понуди специјализирана агенција преку проценка на нивната состојба во практична смисла, и дека судовите може да оценат дали државниот орган направил очигледна грешка кога одлучувал дали апликацијата е во согласност со доброто планирање на градот и земјата, или пак одлучил да се отстапи од регулативата за планирање која била на сила. Таквата проценка можел да ја направи Советот на државата кога таква административна одлука била донесена или доколку управниот орган молчел, во тој случај се сметало дека одлуката била донесена. Кога станува збор за таква административна одлука, редовните судови може да направат слична проценка согласно на член 159 од Уставот. Во ситуацијата која се создава со член 137(2) од уредбата на Советот на Брисел од 29 август 1991 за организирање на планирањето на градот, *редовните судови не располагаат со административна одлука на која можат да направат проценка. Барањето од редовните судови во такви околности да ја заменат нивната проценка со дискреционото право на проценка од страна на административниот орган ќе претставува давање на овластувања кои се некомпатибилни со принципите кои важат за релациите помеѓу административните органи и судовите*. Тоа укажува на диспропорционално прекршување на правата на заинтересираните трети страни, а последователно и дискриминација на таа категорија на лица во врска со уживањето на гаранциите за судски преглед.

Во пресудата бр. 177/2005<sup>71</sup>, Судот одлучувал за промените на регулативата во однос на прекилот на ограничувачкиот период во областа на данок на приход дека, *дури и кога станува збор за ретроактивно постапување на законодавецот*,

<sup>68</sup> Уставен суд, N° 188/2005, 14 декември 2005 *byba Résidence Biernaux and Others v. Walloon Region*.

<sup>69</sup> Види исто: Уставен суд, N° 6/2010, 4 февруари 2010, *nv ICOPAL v. P. Bouvier and the Fédération des Métallurgistes F.G.T.B. de la Province de Liège v. nv ICOPAL and Others*; Уставен суд, N° 55/2010, 12 мај 2010, *R. Parizot v. nv Dexia and Others*; Уставен суд, N° 107/2011, 16 јуни 2011, *C. Fievez v. Flemish Region*.

<sup>70</sup> Уставен суд, N° 78/2001, 7 јуни 2001, *A. Marchini-Camia*, потврдено од Уставниот суд, N° 156/2003, 26 ноември 2003, *J.-M. Borsus & D. Dumont de Chassart and Constitutional Court*, N° 74/2006, 10 мај 2006, *Y. Beirens v. Flemish Region*.

<sup>71</sup> Уставен суд, N° 177/2005, 7 декември 2005, *P. Frisee and Others*.

законодавниот дом не смее со ризик да ги прекрши едно од основните принципи на владеењето на правото, *да ги оспорува конечните судски одлуки*<sup>72</sup>. На иста линија, Судот одлучил во пресудата бр. 172/2008<sup>73</sup> дека член 42 (5) од Законот од 27 април 2007 за реформа на бракоразводната процедура – во кој се пропишува дека новиот член 301(4) од Граѓанскиот законик се применува за исплата на издршка која е одредена со пресуди кои биле донесени пред стапувањето во сила на дадениот закон – во ниеден случај не смее да има ефект на *оспорување на конечни судски пресуди*. Доколку намерата била да се постигне таков ефект, тоа би претставувало повреда на членовите 10 и 11 од Уставот со тоа што на одредена категорија на лица им се одрекуваат придобивките од конечните судски пресуди, и тоа не може да се оправда во ниедна околност. Во пресудата бр. 6/2009<sup>74</sup>, Уставниот суд одлучувал во врска со закон со кој ретроактивно се вовеле давачки кои биле претходно усвоени со кралскиот декрет, а кој пак бил укинат од страна на Советот на државата и тоа дека мора да постои резервираност во однос на уставноста на конечните пресуди со кои на Федералната агенција за нуклеарна контрола ѝ било наредено да ги исплати давачките кои биле погрешно наметнати преку придржување до укинатите одредби на кралскиот декрет од 24 август 2001. Дури и кога се воведуваат закони со ретроактивно дејство, законодавниот дом не смее со ризик да го прекрши еден од основните принципи на владеење на правото, да ги оспорува конечните судски одлуки. Иако во меморандумот за појаснување на законскиот предлог се наведува дека „оние кои успешно поднеле барање за годишен надомест врз основа на пресудата на Советот на државата на 8 ноември 2006 не може да се повикаат на правилото за ослободување”, новиот член 30с (2) од Законот од 15 април 1994 не треба да се смета да значи дека нема да се даваат ослободувања од давачките за годините од 2001 до 2006 на оние кои во меѓувреме обезбедиле надомест на конкретните давачки врз основа на конечните пресуди.

Во пресудата бр. 122/2008<sup>75</sup>, Судот одлучувал за составот на одборите за оценка кои имале задача да вршат *периодична оценка на раководителите на кадарот во судовите и трибуналите* и дека е разумно што законодавниот дом кога усвојува таква мерка која веќе е пропишана со Устав и за останатите судски функционери, сака одборот за оценка да има пристап до дополнителни информации преку барање на мислење од лица кои се надвор од судството, имајќи предвид дека раководителот на кадарот морал исто така да раководи и со буџетот и да дава насоки на судскиот кадар. Поконкретно, таквото мислење мора да биде дадено од генералниот директор за судската организација при федералното министерство за правда; слично на тоа, може да се чини препорачливо за одборот за оценка да има информации за „определување на финансиските ресурси кои ќе бидат ставени на располагање на раководителот на кадарот”, или информации дадени од експерт за управување со човечки ресурси, поконкретно во областа на оценувањето. Меѓутоа, преку доделувањето на *право на глас на судски функционер од ревизорската канцеларија* назначен од првиот претседател на таа канцеларија, и на експертот за управување со човечки ресурси назначен од страна на министерот за правда на предлог на министерот за државна служба, оспорената одредба допушта на *јавните*

<sup>72</sup> In dezelfde zin: Уставен суд, N° 199/2009, 17 декември 2009, *M. Thonnard & A. Fraikin v. Belgian State*.

<sup>73</sup> Уставен суд, N° 172/2008, 3 декември 2008, *asbl Conseil des femmes francophones de Belgique and Others*.

<sup>74</sup> Уставен суд, N° 6/2009, 15 јануари 2009, *Belgische Beroepsvereniging der geneesheren-specialisten in radiotherapie-oncologie and Others*.

<sup>75</sup> Уставен суд, N° 122/2008, 1 септември 2008, *B. Ceulemans and Others*.

органи кои не припаѓаат на судството да се вмешуваат во судството, додека пак уставниот законодавец, при усвојувањето на член 151 од Уставот, пропишал дека оценката треба да „се направи со должно внимание на независноста на судството” и дека оценката треба да „се гледа како оценка која е направена од страна на рамноправни колеги кои се дел од организацијата на судскиот систем”. Повредата на принципот на поделба на власта претставува дискриминаторско прекршување на независноста која Уставот ја гарантира со член 151(1) на лицата кои се засегнати со тој член.

Во пресудата бр. 67/2013<sup>76</sup>, Судот одлучил дека членовите 151, 152, 154 и 155 од Уставот ги пропишуваат основните карактеристики на *статусот на судството*. Ваквата уставна определба првенствено има за цел да ја гарантира независноста на судството, бидејќи таквата независност е од суштинско значење во системот на поделба на власта. За таа цел, член 151 од Уставот го регулира номинирањето и назначувањето на судските функционери. Член 152 од Уставот гарантира дека судиите се назначуваат на судската функција доживотно, дека може да бидат разрешени од функција само со судска одлука и дека може да бидат префрлени само со нивна согласност. Согласно на Член 154 од Уставот, нивните плати се определени со закон. Според член 155 од Уставот, судијата не може да прифати позиција за плата од владата. Иако принципите за независноста на судството и за поделбата на власта се основни карактеристики на владеењето на правото, тоа не значи дека условите за платите и пензиите на судските офицери не може да бидат усогласени со условите кои важат за вработените во јавната администрација од страна на законодавната власт која е надлежна за прашањата за плати и пензии за судските функционери. Член 152 од Уставот, кој беше изменет со уставната одредба од 23 јануари 1981, пропишува дека платите и пензиите на судиите се определени со закон; оваа одредба не пропишува пензијата да изнесува колку и континуираната плата, како што беше случај со пензијата пред Законот од 5 август 1978.

### Заклучок

Во судската пракса на белгискиот Уставен суд, принципот на поделба на власта првенствено служи да ја гарантира независноста и надлежностите на судството преку казнување на бесправното намалување на независноста од страна на законодавниот дом и извршната власт. Исто така, целта е да се спречат дискреционите овластувања кои им се доделуваат на судовите, кои согласно на нивната природа треба да ги спроведува извршната власт. Иако белгискиот уставен суд не е заштитник на поделбата на власта помеѓу законодавната, извршната и судската власт, сепак овој принцип има важна улога во оценката на уставноста во постапувањето на разни законодавни домови. Во тој поглед, може да се повлече паралела со најновата судска пракса на Европскиот суд за човекови права<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Уставен суд, N° 67/2013, 16 мај 2013, *vzw Koninklijk Verbond van de Vrederechters en Rechters in de politierechtbank van België and Others*

<sup>77</sup> ЕСЧП, 27 мај 2014, *Case of Baka v. Hungary*, § 88.

**„НЕЗАВИСНОСТА НА СУДСВОТО И НЕГОВАТА ЗАШТИТА ПРЕКУ ПРАКСАТА НА УСТАВНИОТ СУД НА БУГАРИЈА“**

*Г-ѓа Кети Маркова  
Г-дин Анастас Анастасов*

**СУДИИ НА УСТАВНИОТ СУД НА БУГАРИЈА**

Независноста на судската власт, нејзините вистински процени, определени врз основа на објективни критериуми, нејзината уставна основа и развиток во тековното законодавство, се наметнува како едно од најчесто покренуваните прашања во праксата на Уставниот суд на Република Бугарија; и тоа не претставува исклучок од преовладувачките тенденции во уставните јурисдикции во Европа. Уставниот принцип за поделба на властите, што последователно се спроведува во различните национални уставни, и, како правило, е карактеристичен за современиот демократски уставен модел, а кој произлегува од класичното дело на Шарл Луи де Монтескје „За духот на законите“ (1748 г.), директно е прогласен во одредбата на член 8 од важечкиот бугарски Устав. Па, ако Монтескје, покренувајќи долга редица фундаментални прашања, бара одговори на истите преку формулирање критериуми за разграничување и идентификација на секоја од трите власти – законодавната, извршната и судската, и соодветно вклучувајќи го својот носител, и ја определува нивната поделба како принцип за секоја држава, сепак овој принцип, разгледуван во неговата целост и чист вид, во уставната историја на Република Бугарија, до стапувањето во сила на Уставот од 1991 г., останува наполно или делумно непознат за дотогаш важечките основни закони.

Од суштинска важност е фактот, дека градејќи ја својата теорија за поделбата на властите, самиот Монтескје успеа да увиди, дека во тријадата на разгранетата државна власт, единствено судската власт, за разлика од законодавната и извршната, немала остварено свое сопствено политичко постоење. Обележувајќи ги нејзините специфични функции, уште во тоа време тој нагласката ја става на недозволеноста на фактот за тоа претставник на судската власт да учествува во другите две. Споменатиов проблем не губи од својата актуелност ниту до ден денес, без оглед на разновидноста на формите и практиката. Неговите денешни пројави обично не се однесуваат на случаите за формална неспоивост, кои во принцип се ретки, туку на не толку видливите јавни процеси на вршење политичко влијание, или на обидите за такво влијание, со цел да се формираат различни видови зависност од политичките сили, сврзани со двете други гранки на власта – законодавната и извршната. Реалните пројави на овој проблем можат да бидат цело множество, тие се разликуваат по својата суштина: прифаќањето на буџетот, кој не ги задоволува суштинските потреби на судскиот систем, или дури го доведува во прашање неговото функционирање; управувањето со фондот на објекти на судската власт од страна на орган, кој спаѓа во структурите на друга власт; пополнувањето на кадровскиот состав на органите на начин кој овозможува спроведување на политичко влијание; можноста за отстранување претставници на судската власт без оглед на рокот на овластувањата, непроменливоста и т.н.

На историски план Трновскиот устав од 1879 г. сообразно со уставното право, современо за своето време, за првпат во бугарската уставна историја, со

нормата од чл. 13 го регулира уставниот статус на судската власт. Разграничувајќи ја од законодавната и извршната, тој и' ги признава самостојноста и независноста како иманентни својства.

За време на тоталитарниот комунистички режим во периодот 1944-1989 г. во Република Бугарија последователно важат два устава, донесени соодветно во 1947 и 1971 година. Не претставува изненадување фактот, дека овие бугарски устава, како концепција, вклучувајќи го односот кон судската власт, се мошне оддалечени од принципот за поделба на власта, својствен за основните закони во демократските држави. Во однос на “независноста” на судската власт, а во интерес на прецизноста и коректноста, треба да признаеме, дека уставниот поим “судска власт” не постои, а судот и обвинителството отворено и целосно легално се наоѓаат во зависност и под контрола на комунистичката партија, при тоа директно на уставно рамниште; споменативе постулати се позајмени од советскиот Устав од 1936 г. и детално се развиени исто така и на законодавно рамниште.

Како што веќе одбележавме, важечкиот бугарски Устав од 1991 г. за првпат конкретно ја прогласи поделбата на власта на законодавна, извршна и судска во својство на основно начело, развивајќи ги на соодветни системни места, уставните карактеристики, принципите на функционирање на секоја од властите и основните надлежности на нивните органи. Уставниот статус на судската власт се регулира во Главата шеста од Уставот - во членовите 117, 134. На тој начин, поимот “трета власт” се пројавува, во праксата, како нов за младата бугарска демократија. Прашањето за тоа на каков начин судската власт ќе ја извршува својата главна намена, предвидена со Уставот, а имено заштита на правата и на законските интереси на граѓаните, на правните лица и на државата, зачувувајќи ја својата независност, не губи од актуелноста од моментот на стапување во сила на Уставот сè до денешен ден. Тоа е логично, бидејќи новата реалност бара носење ново законодавство во областа на судската власт, вклучително со посредство на носечкиот закон; за нормативно уредување на цели гранки на правото, кои одговараат на уставните вредности и принципи, но беа непознати во тоталитарната држава: во комерцијалното и банкарското право, правото на заштита на конкуренцијата; измена на важечките процесни закони и донесување нови, кои обезбедуваат ефикасна судска заштита достапна за граѓаните и за правните лица и т.н.

Секојдневната пракса нуди множество заплетканици, најразлични по својата фактологија, а кои во својата суштина се сведуваат имено на решавање на фундаменталното прашање – дали и во која мера некоја законодавна одлука, одредба, акт на бугарскиот парламент, или акт на претседателот, дали на некаков начин ја загрозува уставно прогласената независност на судската власт. На ова рамниште се темели доминантниот дел обраќања, поднесени во Уставниот суд, кој за разлика од редица други земји, во Република Бугарија се наоѓа надвор од судскиот систем. Тој нема овластување да врши инстанциска контрола врз актите на судската власт, но врзано со своето специфично место во рамките на државното уредување, тој е повикан да се спротивставува на секоја од трите одделни гранки на власта. Негова основна задача е да обезбеди врховност на Уставот, при тоа остварувајќи ги своите надлежности да дава толкувања на неговите темелни принципи и стандарди. Прави впечаток фактот, дека во првите години по неговото основање, на Уставниот суд му упатуваа мноштво обраќања, кои задолжително беа сврзани со давање толкувања на поедини уставни одредби, вклучително и на такви, кои исто така се сврзани со основните начела на судската власт. Фрлајќи објективен поглед врз дејноста на Уставниот суд, доаѓаме до убедување, дека од

самиот чин на формирање сè до денешен ден, т.е. повеќе од дваесет години, овој виш орган неотстапно даваше придонес во изградбата и во развитокот на уставно предвидениот модел на судската власт, вложуваше напори за со средствата на уставната контрола да ја заштити нејзината независност поради значајната улога, која Уставот ѝ ја определил во системот на властите и, во општеството во целина.

Уште со одлуките № 6/1993 г. по к.д. № 4/93 г., спроведувајќи ги своите надлежности за апстрактно да го толкува Уставот, Уставниот суд ги разгледа трите основни функции на државната власт, и притоа ги разграничи нивните овластувања, како метод на нивно заемно задржување, кој доби сообразна популарност во изразот “власта ја задржува власта”, но истовремено, заклучи, дека меѓу нив “нема кинески ѕид”, и дека тие меѓусебно заемнодејствуваат. Ваквата насока на размислување најде свое логично продолжение исто така во Одлуката № 1/1999 г. по к.д. № 34/98 г., со која Уставниот суд смета, дека трите гранки на власта се меѓусебно поврзани со односи на заемна контрола и задржување, а кои се определени со Уставот. Поделбата не треба да води кон изолација, туку кон соработка и заемодејствување меѓу нив. Воспоставувањето зависност во активностите на судските органи, кои влегуваат во сферата на нивната сопствена надлежност, од даденово овластување на органите на извршната власт, квалификувано како недозволиво мешање во нивната работа според Одлуката № 3/1998 г. по к.д. № 1/98 г., со која Уставниот суд ја прогласи за спротивна на Уставот одредбата од Законот за Министерството за внатрешни работи, со која се предвидува издавање дозвола од страна на министерот за внатрешни работи во сите случаи, кога се покренува истрага и задржување на офицерите и подофицерите на МВР. Заклучокот за тоа, дека принципот за поделба на власта секогаш се нарушува, кога постои навлегување во уставните овластувања на судската власт, е заснован на аргументот, дека оценката за законитоста на актите на Владата е во надлежност на Врховниот административен суд, па, следствено, не може по законодавен пат да се префрла на Парламентот на земјата, произлегува од Одлуката № 5/2003 г. по к.д. № 5/2003 г., со која е прогласена за спротивна на Уставот одредбата од Законот за приватизација и постприватизациска контрола, а со која се овластува Парламентот да ги одобрува решенијата на Владата за утврдување на учесникот кој победил на тендерите. Во друг случај (Одлуката № 11/2002 г. по к.д. № 18/2002 г.), освен задолжителното толкување на Уставот, Уставниот суд исто така се бавел со обраќање/носење мислење по прогласувањето за спротивна на Уставот на одредбата од Законот за судската власт, со која врз Владата се префрла надлежноста за обезбедување здравствена заштита и услови за одмор на претставниците на судската власт; Судот го поддржа обраќањето/мислењето, мотивирајќи го со тоа, дека наведенава законодавна одредба би ги ставила претставниците на судската власт во материјална зависност од извршната власт. Очигледно е дека цитираните акти ја илустрираат дејноста на Уставниот суд во широк спектар, додека пак конкретните проценки за независноста на судската власт можат да имаат недоброј и различни по суштина пројави, но, во крајна линија, се сведуваат на основните начела, прогласени во самиот Устав.

Важен фактор за независноста на судската власт, кој претставува основен уставен принцип, а кој произлегува од одредбата во ст. 2 во чл. 117 од Уставот, претставува исто така независноста на самите судии, обвинители и истражители, вклучени во правната дејност; споменатава независност располага со свои реални гаранции благодарение на воведената неменливост (став 3, член 129 од Уставот) и на функционалната неприкосновеност (член 132 од Уставот). Воведенава, по сила на Уставот, неменливост на претставниците на судската власт им обезбедува

независност од сите други државни органи во текот на вршење на своите надлежности. Неменливоста – тоа е квалитет, што се добива и губи по услови одредени во Уставот (ст. 3 и 5 од член 129). Ова прашање, напоредно со регулирањето на постојните случаи, претставува предмет на Одлуката № 8/1994 г., по к.д. № 9/1994 г. На сличен начин Уставот (во чл.132) исто така ја регулира функционалната неприкосновеност на судиите, обвинителите и истражителите. Тие се ослободени од кривична и граѓанска одговорност за своите службени дејствија и за донесените акти, ако само стореното не претставува престап со умисла од општ карактер. Треба да одбележиме, дека во првичната редакција од 1991 г., Уставот ја регулираше неприкосновеноста на претставниците на судската власт како идентична со неприкосновеноста на пратениците и на уставните судии, но првото дополнување на Уставот од 2003 г. истата ја сведе на функционалната.

Од суштинско значење за разгледуваната насока е влогот на Уставниот суд направен: со Одлуката № 3/1994 г., по к.д. № 1/94 г., по пат на апстрактно толкување на чл. 56 од Уставот, со која им се признава правото на претставниците на судската власт да го обжалуваат пред Врховниот административен суд секое решение на Вишиот судски совет, што ги засегнува нивните права и законски интереси. Со друга своја Одлука - №1/99 г., Уставниот суд ја прогласи за спротивна на Уставот одредбата од Законот за судската власт, со која се предвидува за основа за повикување на дисциплинска одговорност на претставниците на судската власт, да претставува нарушувањето на дадената од нив заклетва. Судот заклучи, дека мошне општата формулација на основата и нејзината практична неопределеност го загрозуваат формирањето на слободно внатрешно убедување кај претставниците на судската власт во процесот на толкување и примена на законите.

Кога е збор за независноста на судската власт и за нејзините уставни гаранции, не смее да не ја споменеме самостојноста на буџетот на судската власт, конкретно прогласена од самиот Устав (ст. 3, од чл. 117). Тоа е повеќе од логично, бидејќи ако буџетот на судскиот систем го управува орган од сферата на законодавната или извршната власт, тогаш, автоматски, третата власт ќе се доведе во реална зависност од тој, кој располага со финансиските ресурси и управува со нејзиниот имот. Со своето богато искуство по дадено прашање, Уставниот суд последователно им се спротивставува на законодавните обиди за вклучување на обезбедувањето, реализацијата и евиденцијата на буџетот на судската власт во општите буџетски надлежности на Владата согласно чл. 106 од Уставот, тргнувајќи имено од поставката за обезбедување на нејзината независност - со Одлуката № 18/1993 г., по к.д. № 19/93 г. и со Одлуката № 4/2004 г. по к.д. № 4/2004 г., Уставниот суд смета, дека двете одредби во Уставот - став 2 и 3 од член 117, според кои “судската власт е независна” и дека “судската власт има самостоен буџет”, претставуваат еднакви по важност во однос на зависноста и имаат смисла само во меѓусебен сооднос. Раководејќи се од овие мотиви, тој ги прогласи за спротивни на Уставот одредбите од Законот за судска власт, согласно со кои средствата за капитални расходи на органите на судската власт треба да се обезбедуваат од буџетот на Министерството за правда, кое ќе обезбедува недвижен имот и имотно право за нивните потреби. Судот оди и понатаму: тој смета, дека дури ако заедничкиот буџет на судската власт ќе биде во состојба да го овозможи нејзиното непречено функционирање, тој секогаш ќе биде доведен под сомнение во случај доколку неговото управување во целост се наоѓа во рацете на двата института – на Вишиот судски совет и на Министерството за правда, кои извршуваат различни државни функции. Во оваа смисла, самото раздвојување на буџетот ќе ја загрози организациската независност на судската власт.

Во контекст на процитиранава уставна пракса исто така се утврдува прецизирањето на тоа, дека со Третата и Четвртата исправка/дополнување на Уставот, соодветно во 2006 и 2007 г., овластувањата на министерот за правда, како претставник на извршната власт во областа на судската власт, се регулирани на уставно рамниште со новата одредба во чл. 130а. Со целосна разложност се поставува прашањето за тоа, дали со создавањето на конкретна уставна база, сврзана со полномоштвата на министерот за правда, не ѝ се придава дополнителна тежина на неговата позиција во оваа сложена, напати мошне деликатна ситуација, обременета со конфликти, а со тоа и на сиот комплекс од односи и заемдејства меѓу вишите органи на двете различни власти. Од тој момент дали овие нови уставни норми не претставуваат отстапување од првобитната позиција на уставниот законодавец за создавање неопходен обем од адекватни гаранции за независноста на судската власт, утврдена исто така во постојаната практика на Уставниот суд? По овој повод, до Уставниот суд се обрати Генералниот обвинител по предметот за задолжително толкување на одредбата во ст. 2 од член 130а на Уставот во однос на опфатот и содржината на овластувањата на министерот за правда “да управува со имотот на судската власт”. Покренато е к.д. № 5/2007 г., според кое со Одлука № 8/2007 г., Уставниот суд донесе заклучок за тоа, дека оспорената надлежност на министерот за правда “се врши во рамки на одржување балансот од ставовите 2 и 3 од член 117 на Уставот и се однесува на тој имот, со чие управување од страна на министерот не се отежнува нормалното функционирање на судската власт, и не се попречува ефикасното извршување на нејзините функции и во никаква мера не се посегнува по нејзината независност”. Без да се впуштиме одвеќе во детали, дури и најбеглото читање на мотивите за одлуката покажува, дека судот, просудувајќи по ова прашање, постапил далеку попретпазливо во потрагите по избалансирано решение, а во некоја смисла донел и компромисна одлука. Од една страна, тој не можеше да ги избегне втемелувачките уставни принципи, вклучително за неограничување на независноста на судската власт на каков годе начин, вклучително преку пренесување определени овластувања на виш претставник на друга власт во сферата на судската власт, а, од друга, тој направи обид да ги спои истите со општите правила за управување со државната сопственост од страна на Владата. Меѓутоа, истовремено, во правниот свет постои друго толкувачко мислење/одлука на Уставниот - № 11/2002 г., по к.д. № 18/2002 г., кое објективизира појасна, потврда и категорична позиција по дадено прашање, а имено за тоа, дека уставните норми од чл. 8 и чл. 117, со кои се прогласува поделбата на власта и независноста на судската власт, ја исклучуваат можноста на тоа, за Владата директно или преку други органи да врши надлежности за управување со државниот имот, пренесен согласно чл. 106 од Уставот на судската власт со цел за извршување на нејзините функции; и дека под терминот “организира”, врзано за државниот имот, потребен за функционирање на судската власт, а употребен во чл. 106 од Уставот, треба да се подразбира единствено неговото пренесување исклучиво и само на органите на судската власт; дека поимот “независна”, е употребен врзано за судската власт во ст. 2 на чл. 117 од Уставот, исто така ја вклучува независноста во управувањето со пренесениот имот.

Интерес од аспект на разгледуваната насока исто така предизвикува Одлуката № 8/2006 г., по к.д. № 7/2006 г. за Уставниот спор по постапка иницирана од обраќање од страна на Пленумот на Врховниот касационен суд за прогласување спротивен на Уставот на § 7 од Законот за измени и дополнување на Уставот на Република Бугарија, во неговиот дел со помош на кој е формулирана т. 3 во чл.



130a, согласно на која министерот на правда “може да покренува предлози за именување, повишување, понижување, преведување и ослободување од должност на судиите, обвинителите и истражителите”. Формално, барањето беше одбиено поради неможност да се формира, според ст. 1 од чл. 151 на Уставот, бараното мнозинство од повеќе од половината од сите судии – т.е. минимум од седум судии. По конкретното дело шестмина судии гласаа за негово отфрлање, четворица – за негово целосно прифаќање, и еден – за негово делумно прифаќање.

Прашањето за тоа, дали од позиција на Уставот поради темелните принципи за поделба на власта и на правната држава, е дозволиво министерот за правда да покренува кадровски предлози пред Вишиот судски совет, го сметаме за дискутабилно и отворено до денешен ден. Набљудуваме сериозна опасност во тој случај, ако настане преседан или ќе се создаде слична пракса (за што, очигледно, не постојат правни пречки); министерот како претставник на политички ангажирана власт, да може да иницира кадровски решенија пред овластениот раководен орган на судската власт, кои се удобни за соодветната политичка сила што тој ја претставува, но, од друга страна, се некомпатибилни со фундаменталните принципи на функционирање на судскиот систем. Радува фактот во овој случај, што наспроти постоечката правна можност (првично дадена само во Законот за судската власт, а потоа и во прифатените исправки на самиот Устав), на пракса, во повеќето случаи министрите за правда се воздржуваа да предлагаат кадровски предлози пред Вишиот судски совет.

Како што веќе одбележавме, деликатните, а напати и посебно чувствителни односи меѓу органите од две различни гранки на власта – извршната, во лицето на министерот за правда, и судската - во лицето на Вишиот судски совет, се регулирани на уставно рамниште. Од моментот на донесување на Уставот во 1991 г. седниците на Вишиот судски совет по традиција се одржуваат под претседателство на министерот за правда, кој, сепак, не се јавува како негов претседател и не учествува во гласањето (ст. 5 од чл. 130 на Уставот). Очигледно е дека уставниот законодавец изградил специфичен модел на соработка и заемодејство меѓу различните гранки на власта, избиравајќи се за баланс и за разумно поставен механизам, кој овозможува нормално функционирање на судската власт, и истовремено не допушта вмешаност од страна на извршната власт – Одлуката № 13/2002 г., по к.д. № 17/2002 г.

Суштинско обележје на уставните гаранции за независноста на судската власт исто така претставува нејзината структура, дефинирана со Уставот и детално развиена во основачкиот закон за судската власт – во Законот за судската власт. Токму ова е местото, кога треба да ги одбележиме структурните особености на судската власт, втемелени во самиот Устав, при тоа акцентот паѓа врз статусот на Вишиот судски совет, кој во својот состав има 25 членови; Советот претставува колегијален, постојано активен орган, настанат од самата судска власт, чии функции главно се насочени кон самоуправување на системот и самоизбор на претставниците на судската власт. Тројца од членовите на Советот влегуваат во неговиот состав според правото: претседателите на Врховниот касационен суд и на Врховниот административен суд, како и Генералниот обвинител, останатите членови се изборни членови распоредени по следниов начин: единаесетмина се избираат од судската власт на делегатските собранија на судиите, обвинителите, и истражителите, и единаесетмина – од Парламентот. Самото постоење и функционирање на таквиот орган, како Вишиот судски совет, кој ја извршува функцијата на управување со судската власт, претставува сериозна гаранција на реалната независност на судската власт во системот на државната власт во целина. Во

својата сегашна форма Вишиот судски совет, како структура и функција, не постоел пред стапување во сила на новиот Устав од 1991 г. Тој за првпат е формиран од него по аналогија на сличните органи во земјите со континентален правен систем, кои располагаат со строго зафиксирани административни и организациски овластувања. Орган со ист ваков назив беше оформен во 1910 г. при министерот на правда, со советодавни функции за решавање кадровски прашања на судската власт. Во тоа се крие причината за тоа што статусот на Вишиот судски совет, неговите функции и овластувања повеќекратно претставуваа предмет како на толкувачката дејност на Уставниот суд, така и на апстрактната контрола како предмет соодветен на нормите на Уставот и на различните одредби на Законот за судската власт, кој претрпел многукратни измени во текот на годините. Повеќе од тоа, праксата, врз основа на Одлуката № 1/1999 г., Одлуката № 11/2002 г., Одлуката № 10/2011 г., покажува, дека предметите сврзани со уставната контрола станале далеку порадикални и посуштински на содржински план од аспект на уставноста согласно измените на Законот за судската власт. Со помош на ваквите одлуки, иако со различен интензитет и степен на категоричност, Уставниот суд заземаше, во целина, последователна позиција, насочена спротивно на обидите по законодавен пат да се ограничи принципот за поделба на власта; кон поддршка на самостојноста и независноста на судската власт, на правата на Врховниот касационен суд и на Врховниот административен суд да вршат надзор врз точната и еднаква примена на законот, подвлекувајќи дека уставните принципи не се остваруваат преку прокламирање на највисоко ниво во внатрешдржавното право, туку преку соодветни гаранции за немешање во работата на судската власт, утврдени соодветно на законската постапка (Одлука № 11/2002 г. по к.д. № 18/2002 г.).

Вишиот судски совет е определен како единствен центар внатре во системот, кој го одредува персоналниот состав на претставниците на судската власт за целата земја (Одлука № 18/1993 г.), како административен орган на судската власт (Одлука № 3/1992 г.), а подоцна со Одлуката № 8/1994 г. Судот дополнително ја разви својата позиција за суштината и карактерот на Вишиот судски совет - тој не претставува правосуден, туку виш административен орган, кој раководи со структурите на судската власт и располага со точно определени административни и организациони овластувања.

Така, согласно Одлуката № 8/1994 г. по к.д. № 9/94 г. барањето за специјален правнички стаж според Законот за судската власт претставува конкретизација, врз уставна основа, на барањето за високи професионални квалитети. Тоа го изразува критериумот за проценка на професионализмот и е дозволен со цел повишување на професионалното ниво на членовите на Вишиот судски совет. Пред Уставниот суд исто така се покрена прашањето за тоа дали активните адвокати можат да бидат членови на Вишиот судски совет. Одговорот на Судот беше даден во Одлуката № 30/91 г., со која Судот оцени, дека поимот „правници“, употребен во ст. 2 во чл. 130 од Уставот ги опфаќа сите правници, вклучително активните адвокати. Судот заклучи, дека не постои пречка активните адвокати, правните советници и другите правници да бидат избирани за членови на ВСС, доколку тие ги исполнуваат барањата од ст. 1 на чл. 16 од Законот за судската власт.

Правната можност за предвремен прекин на рокот на овластувањата на Вишиот судски совет е предвидена со уставно усогласената Одлука № 1/1999 г., по к.д. № 34/98 г., поглавје 14, согласно со која “конечното влегување во реално функционирање на со Уставот одредена организација на судската власт” се квалифицира како основа за избор на нова квота на судската власт во Вишиот судски совет, па, следствено, и на целиот нов Виш судски совет, затоа што рокот на

овластувањата на судската и на парламентарната квота во него не може да започнува и да завршува во различни моменти. Се зема, дека наведеново решение е усогласено со претходната уставна пракса - Одлука № 3/1992 г., по к.д. № 30/1991 г. и Одлука № 8/1994 г., по к.д. № 9/1994 г.

Во директна врска со разгледуваните правни проблеми исто така се наоѓа и можноста за вршење уставна контрола над актите од индивидуален карактер, кои директно се рефлектираат врз независноста на судската власт. Во овој круг спаѓаат указите на Претседателот за именување претседатели на двата врховни суда и на Генералниот обвинител по предлог на Вишиот судски совет, кои, како конечен акт со сложен фактички состав, во принцип можат да бидат оспорени од Уставниот суд како предмет на проверка во однос на формалните уставни претпоставки за нивното донесување. Разграничувањето меѓу указот на претседателот, како можен предмет на уставна контрола и на кој му претходи предлогот за именување од страна на Вишиот судски совет, кој пак одделно не подлежи на таква проверка, е остварено со Одлуката № 2/2002 г., по к.д. № 2/2002 г.

Сè во истава набљудувана насока, сврзана со уставните гаранции за независноста на судската власт, треба посебно да издвоиме уште една карактеристична одлука на Уставниот суд - под № 7/2006 г., по к.д., № 6/2006 г. Постапката по споменатава одлука беше иницирана од Пленумот на Врховниот касационен суд, со обраќање да се објави за спротивен на Уставот параграфот 6, т. 1 од Законот за изменувања и дополнувања на Уставот на Република Бугарија, со што се оформи нова точка 4 во член 129, согласно со кој раководителите на врховните судови и Генералниот обвинител, во случај на извршување тешки нарушувања или системско неизвршување на службените обврски, како и за дејствија, кои го нарушуваат угледот на судската власт, можат, освен Вишиот судски совет, да бидат отстранети од страна на претседателот по предлог на 2/3 од пратениците. Во најопшти црти, оваа норма беше прогласена за спротивна на Уставот поради нејзината неспоивост со фундаменталниот принцип за поделба на власта, на независноста на судиите и на правната држава. Во оваа одлука Уставниот суд направи заклучна забелешка, дека во слични случаи “е неопходна заштита на Уставот од самиот Устав”.

Интерес исто така предизвикува специфичното овластување на Вишиот судски совет – сврзано со можноста тој да носи подзаконски нормативни акти. Прашањето за подзаконска нормотворечка надлежност беше предмет на две одлуки на Уставниот суд, кои завршија со спротивен резултат - Одлуката № 13/2002 г. по к.д. № 17/2002 г. и Одлуката № 10/2011 г., по к.д. № 6/2011 г. Ако првиот суд застана на становиште за тоа, дека не постојат уставни пречки за вршење од страна на Вишиот судски совет подзаконска нормотворечка надлежност, вклучително Вишиот судски совет да утврдува правила за професионална етика, или да носи наредби, со кои го определува поредокот за атестирање на претставниците на судската власт, вториот принципиелно ја негираше ваквата надлежност, наспроти прифаќањето, дека ваквото прашање се однесува на административен орган на судската власт, кој располага со административни и организациски надлежности. Се застана на мислење, дека носењето подзаконски нормативни акти, вклучително по однос материјата, која целосно спаѓа во областа на судската власт, се наоѓа во надлежност на извршната власт. Поради ваквата очебијно спротивна уставна пракса, по обраќање од Пленумот на Врховниот касационен суд за задолжително толкување на дел 6, чл. 130 од Уставот, со Одлука за толкување № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г. Уставниот суд застана на мислење, дека во врска извршувањето од него на уставните функции, согласно дел 4, чл. 130 од Уставот, на Вишиот судски совет

може, со посредство на закон, да му се довери подзаконска нормотворечка надлежност. Во синтетизиран вид, мотивите се сведуваат на констатацијата за тоа, дека иако Вишиот судски совет не претставува ниту правосуден, ниту правоизвршен орган, туку претставува административен орган на судската власт, одобрувањето, со посредство на закон, да донесува подзаконски нормативни акти е компатибилно со неговите уставни функции. Во дадениов случај, давањето на Вишиот судски совет овластување за да донесува подзаконски нормативни акти, сврзани со примената на Законот за судската власт, одговара на ст. 2 од чл. 117 на Уставот, и, во определена смисла, претставува гаранција за неговото спроведување.

Сметаме за потребно да одбележиме уште два аспекта на независноста на судската власт, кои си најдоа место во праксата на Уставниот суд:

Вршењето дисциплинска одговорност на претставниците на судската власт целосно е затворена во полето на судската власт (Одлука № 1/1999 г., по к.д. № 34/1998 г.), ваквиот формат во максимална степен ја спречува можноста за вмешување и влијание од страна на претставниците на политичките сили, застапени во законодавната и во извршната власт. Во таков случај, кога после одлуката на Вишиот судски совет, правата и законските интереси на претставникот на судската власт ќе бидат нарушени, казнетиот судија, обвинител или истражител може да го обжалат решението за своето казнување во Врховниот административен суд, чие решение пак подлежи на обжалување пред состав од петмина членови на истиот суд, и тоа решение е конечно.

Кога е збор за дисциплинската одговорност на претставниците на судската власт, исто така задолжително треба да го одбележиме местото на Инспекторатот при Вишиот судски совет, бидејќи најчесто случаите за повикување на дисциплинска одговорност својот почеток го имаат во проверките, кои завршиле со соодветни негативни констатации од страна на Инспекторатот. Интересна е еволуцијата на појавата и развитокот на овој орган, кој согласно своите неспорни функции, главно е сврзан со проверките на дејноста на органите на судската власт, директно ја опслужува оваа власт. Наспроти овој факт, од моментот на своето формирање Инспекторатот првобитно беше позициониран во структурата на извршната власт – под раката на министерот за правда; ваквата позиција се одржуваше до 2007 г., кога со Четвртата исправка на Уставот, овој орган ја доби својата уставна димензија во чл. 132а, согласно со кој тој се формира при Вишиот судски совет. Поради специфичните функции на Инспекторатот и тесната граница, чие надминување може да доведе до нарушување на фундаменталниот принцип за поделба на власта, неговиот уставен статус, статусот на инспекторите и на Главниот инспектор, напоредно со условите за вршење на укажаните должности, беа предмет на редица одлуки на Уставниот суд – на пример, Одлуката № 1/1999 г. по к.д. № 34/1998 г., Одлуката № 13/2002 г., по к.д. № 17/2002 г., Одлуката № 10/2011 г., по к.д. № 6/2011 г.

Уставниот суд, исто така, делува и во областа на обуката на претставниците на судската власт преку Националниот институт за правосудство (Одлука № 13/2002 г., по к.д. № 17/2002 г.). Во наведениов акт основниот уставно-правен проблем се однесува на позиционирање на институтот во системот на гранките на власта - треба ли истиот да се потчинува на орган од извршната власт – на министерот за правда, или на Вишиот судски совет, т.е. се наоѓа ли во областа на судската власт. Судот заклучи, дека природното место на институтот е имено во судската власт, согласно општествените функции – обуката на младите судии и обвинители (во дадениов момент – кандидати за млади судии и обвинители, кои

минале преку соодветен конкурс) и повишувањето на квалификациите на сите активни претставници на судската власт.

Како заклучок, ќе истакнеме дека во даденово излагање, поради неговата намена и вообичаен обем, ние не си поставивме цел да изведеме целосна, сеопфатна и детална анализа на целокупната практика на Уставниот суд сврзана со тема за независноста на судската власт во системот на поделба на властите. Задачата што си ја поставивме пред себе се сведува на одредување на главните уставно-правни прашања, што се оформија во текот и низ праксата на Уставниот суд, макар и накратко да укажеме на одговорите, дадени во донесените одлуки. Како што станува сè појасно, уставниот модел, побуден од младата бугарска демократија, и создаден со Основниот закон, прифатен во 1991 година, ги постави темелите на современиот важечки уставен поредок (конституционализам) во земјата. Основните уставни принципи и вредности се развиени како на уставно рамниште, така и на ниво на посебните закони, кои со текот на времето, беа подложени на множество измени. Објективниот разглед исто така бара да го нагласиме влогот на Уставниот суд, не само во развојот на уставното право/ конституционализмот, на уставната јуриспруденција, туку и во усовршувањето на уставното и на тековното законодавство. Наспроти колебањата, воздржувањата, напати да се зазема тврда и категорична позиција по одделни прашања во потрагата по разумен баланс, а, напати, и по компромис, значителен број донесени одлуки за толкување, какви особено забележливо набљудуваме во првите години по донесувањето на новиот бугарски Устав, како и каузалните толкувања, дадени по одделни уставни спорови, неспорно претставуваат авторитетен и објективен коректив на нормотворечката дејност на законодавниот орган – Парламентот на земјата. Јуриспруденцијата на Уставниот суд и нејзиното должно познавање, имаат исто така свое значење и од еден друг аспект: имаа дисциплинирачки ефект спрема можните субјекти на иницијативи, кои би требало да се водржат од обраќања во судот по прашања за кои веќе е донесена одлука и не постои уставен спор. Обратно, истите тие субјекти треба да имаат сопствен стимул за тоа, пројавувајќи доволна активност, секогаш да се обраќаат во судот, вклучително со барања за толкување по прашања, кога тие ќе сметаат дека постои спротивна пракса, или дека на конкретните уставни норми нужно им е потребно задолжително толкување.

Накрај, останува отворено прашањето за тоа, дали Уставниот суд смогнал и во колкава степен со својата пракса, која е неспорно значителна по обем и со најширок предметен опфат, во ова наше време да ги утврди стандардите за уставниот модел на судската власт, застапувајќи се во доволна степен за нејзината независност, земајќи ја во внимание новата, и особено значајна улога, диктирана од деморатското општество. Напредно со тоа, задолжително треба да ги оцениме по заслуга неговите напори во насока кон потрага по точна мера и по вистински критериуми за оценка на независноста на судската власт во Република Бугарија.

**„НАДЛЕЖНОСТА И ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД НА ГРУЗИЈА  
ВО ПРОЦЕСОТ НА ЗАШТИТА НА ПРИНЦИПОТ НА  
ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА“**

*Г-ѓа Кетеван Еремадзе*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА ГРУЗИЈА

Во моето излагање би сакала накратко да дискутирам за улогата на Уставниот суд на Грузија во процесот на поделба на власта, со кои средства и алатки располага, и кои се реалните предизвици со кои се соочува.

Согласно на надлежностите, Уставниот суд на Грузија генерално има две цели – да го гарантира (помага) работењето на Владата во рамки на Уставот и да ги штити човековите права од непропорционалното вмешување на Владата (повреда на правата). „За да се постигнат тие цели, субјектите се соодветно дефинирани. Тие субјекти, а тоа се самите законодавци (усвојуваат закони и други нормативни акти) – и тоа: претседателот на Грузија, парламентот, највисоките претставнички тела на автономните републики Абхазија и Аџарија – имаат за цел да поднесат уставни апликации (поднесок) во поддршка на ефикасноста на принципот на поделбата на власта и да се обидат да го обезбедат работењето на владата во уставни рамки. Апликацијата до Уставниот суд на Грузија претставува законска алатка за проверка и рамнотежа на Владата. Како резултат на тој процес, одземањето на правната сила на постоечките норми и мотивацијата за усвојување на нови норми... имаат за цел неусловно да го штитат уставот и конкретно тоа покажува дека ниеден носител на власта нема надлежност да спроведува правила кои се спротивни на уставниот правен поредок.

Целта на апликацијата од граѓаните до Уставниот суд на Грузија е да се заштитат правата при нивна повреда, правата повторно да се воспостават или да се избегне некаква можна повреда на правата.”<sup>78</sup>

Оттаму, Уставниот суд на Грузија од една страна ја гарантира проверката и рамнотежата на носителите на власта, а од друга страна – ги штити уставно загарантираните основни човекови права и слободи од неоправдано вмешување на владата. Како резултат на тоа, Уставниот суд го штити Уставот и уставно гарантираниот систем на вредности од произволната влада. Покрај тоа, како резултат на толкувањето на нормите, Уставниот суд создава Устав кој претставува жива материја. Во овој процес, од особена важност е судот темелно да ги анализира уставните вредности и врз основа на тоа да го гарантира функционирањето на основниот закон.

Онолку колку што Уставниот суд е во можност секој пат соодветно да реагира на предизвиците и онолку колку што секоја од одлуките на судот служи за реализација на неговите функции и цели, тоа ѝ овозможува на оваа институција да ја развива демократијата. Во овој процес, судот е обврзан да покаже принципиелност и храброст, исто така и разумност и посебна прецизност, така што последиците од неговото постапување нема да ја загрозат заштитата на тие вредности, кои пак имаат за цел да се мотивира функционирањето на оваа институција.

<sup>78</sup> Уставен суд на Грузија, одлука N1/466 од 28 јуни за предметот *Грузискиот јавен правобранител против Парламентот на Грузија*, II, 18

Една од основните аспирации на Уставниот суд, како што беше истакнато претходно, е да го гарантира ефикасното спроведување на принципот на поделба на власта и безусловното обврзување на Владата со Устав. Оттаму, правниот систем треба да понуди максимално ефективни и доволни алатки за да се помогне спроведувањето на овие цели. Во тој поглед, законодавството на Грузија нуди неколку правни алатки за уставниот суд. Конкретно, Уставниот суд на Грузија разгледува прашања како што се: уставноста на практично сите нормативни акти; спорови за надлежноста на државните органи; спорови за референдуми и избори кои биле одржани или ќе се одржат на основ на оспорените закони; признавање на предвремениот прекин на мандатот на пратеник во парламентот на Грузија; а освен тоа, и импичмент на највисоките функционери и друго.

Меѓутоа, во рамки на своите надлежности, Уставниот суд на Грузија има добиено само 5 апликации во текот на своето 18-годишно постоење. Две од тие апликации или претставки се поднесени од страна на парламентарното малцинство (не помалку од една петина од пратениците во парламентот). Неколку норми од законите за избори и образование беа оспорени. Подносител во двата случаи беше парламентарното малцинство, а тужената страна – парламентите (парламентарното мнозинство). Неколку претставки се однесуваа на спорови околу изборите. Меѓутоа, уставниот суд сè уште нема разгледувано спор во кој неколку носители на политичката власт се конфронтираат помеѓу себе (претседателот против парламентот, претседателот против владата, владата против парламентот). Најголемиот број претставки до уставниот суд (99%) се однесуваат на заштитата на основните права и подносителите се граѓаните, јавниот правобранител или невладини организации. Но, ваквата надлежност, исто така, подразбира и предизвици за уставниот суд во поглед на поделбата на власта и постапувањето на уставниот суд во рамките на овој принцип.

Во тој поглед, јасни примери за предизвиците со кои се соочува Уставниот суд се прикажани во балансираните одговори на судот по следните прашања: 1) наоѓање на одговор во Уставот – дали Уставниот суд има надлежност да одлучува за уставноста на амандман и/или дополние на Уставот; 2) можност за оценка на уставноста и опсегот на законскиот пропуст. 3) темелен преглед на уставниот одговор за перспективите на судската заштита на социјалните права.

Накратко ќе дискутирам по сите три точки.

#### 1. Оценка на уставноста на амандмани на Уставот

Како треба да постапуваме кога е загрозен системот на уставни вредности? Што се случува кога во процесот на оценка на уставноста некои политички сили го имаат неопходното мнозинство при носењето одлуки, но имаат мандат кој им е даден од народот и тие го користат за да го прилагодат Уставот на нивните цели, тесните партиски интереси и притоа во овој процес вршат повреда на интересите и правата на оние луѓе од кои имаат добиено висок легитимитет и треба да постапуваат во нивно име? Дали Уставниот суд е овластен да ги смета уставниот амандман или законот за дополненија како неуставни? Може или треба судот да ги штити уставно втемелените вредности од самиот Устав?

Имено, Уставниот суд на Грузија нема директна надлежност за оценка на уставноста на уставните закони. Судот е надлежен да ја испитува уставноста на нормативните акти. Според член 89 став „г“ од Уставот на Грузија, на барање на поединец, Уставниот суд на Грузија ја разгледува уставноста на нормативните акти во врска со основните човекови права и слободи кои се пропишани во поглавјето два од Уставот. Меѓутоа, дали оваа норма, исто така, дозволува оттука да произлезе и надлежноста за оценка на уставноста на уставните амандмани и закон за

дополненија? Во еден конкретен предмет, Уставниот суд на Грузија требаше да ги толкува своите надлежности.

За да има можност да ја прочита таквата надлежност во законите, судот требало најпрво да одговори на следното прашање – дали постои хиерархија на нормите во Уставот на Грузија? (и дали дефинициите на основните уставни принципи и основни права се на врвот на таа хиерархија)? Ова прашање мора да се појасни, бидејќи во случај на оценка на уставноста на уставниот закон, судот е исправен пред предизвикот да направи оценка на уставноста на уставните норми.

Покрај посебната улога за нормите, дефинирање на основните уставни норми и основни права, Уставот на Грузија не нуди доволно јасен одговор за супериорното правно дејствие на овие норми во однос на други. Имено, Уставот на Грузија, за разлика од уставите на други држави, не ги истакнува таканаречените „трајни/ непроменливи“ клаузули, за кои има забрана да се менуваат/суспендираат со самиот устав и оттаму не се дава можност да се забележи или идентификува постоење на некаква хиерархија кај уставните норми.

На пример, член 139 од италијанскиот Устав, за републиканската форма на управување, не подлежи на оценка на уставноста. Според член 4 од Турскиот устав, одредени членови на Уставот – како што е член 1 од Уставот, со кој се дефинира републиканската форма на државата, членот 2 кој ги дефинира карактеристиките на републиката и членот 3 (кој се однесува на знамето, химната, јазикот, главниот град) – не може да се менуваат. Тоа е деклариран принцип, со кој директно се забрануваат уставни амандмани по овие прашања. Исто така, еден од најдобрите примери е основниот закон на Федерална Република Германија. Поконкретно, според член 79 став 3, недопуштено е да се менува основниот закон во однос на регионалната поделба на федералната територија, учество на регионите во законодавниот процес или принципите кои се пропишани со членовите 1 и 20. Освен тоа, според член 1 од германскиот основен закон, човечкото достоинство е неприкосновено. Почитувањето и заштитата на достоинството е обврска на секоја влада. Основните човекови права се задолжителни за органите на законодавната и извршната власт како директно применливо право. Според член 20, Федерална Република Германија е демократска и социјална држава; сите надлежности на владата се дадени од страна на граѓаните и тоа се реализира преку гласање на граѓаните и преку извршните и законодавните органи. Покрај тоа, законодавството е ограничено со уставниот поредок, а извршните и законодавните органи – со закон. Споменатата норма предвидува право на секој Германец да покаже отпор на секој оној кој ќе направи обид да го прекрши овој систем.

Како резултат на тоа, во споменатите случаи, самиот устав ги забранува уставните амандмани кои може да бидат контрадикторни на основните уставни принципи (кои се однесуваат на основниот уставен поредок, основните принципи, човечкото достоинство и основните права). Тоа значи дека уставот забранува да се укинуваат уставните одредби со самиот устав и од една страна, тоа ја создава обврската да не се прават уставни амандмани, а од друга страна, кога постои предизвик да се донесе таков амандман, да се гарантира усогласеноста со уставниот поредок.

Очигледно, таквата одредба во Уставот претставува не само формална, туку и директна и неизбежна основа за надлежноста на Уставниот суд да ја прогласи неуставноста на било кој уставен амандман кој е спротивен на трајните и непроменливи уставни норми, а соодветните уставни судови ги имаат засновано своите одлуки и ја имаат применето таквата надлежност.



Во Уставот на Грузија не постои слична одредба.<sup>79</sup> Тоа значи дека Уставот на Грузија сам по себе не содржи одредба во текстот за постоењето на хиерархија на норми, која ќе даде основ за проценка на таквата надлежност на судот и можност или обврска да ја ревидира уставноста на уставните норми. Уставниот суд укажал за таквиот уставен поредок во Уставот на Грузија: „имено, Уставот на Грузија не укажува на норми кои се засноваат на таканаречениот „траен/непроменлив“ принцип, ниту пак предвидува некаква формална хиерархија помеѓу уставните норми. Различни норми во Уставот може да штитат разни вредности, но тоа не претполага некаква хиерархиска подреденост помеѓу нив. Оттаму, би било погрешно доколку судот самиот си создаде “трајни” и “непроменливи” уставни норми.”<sup>80</sup>

Притоа, судот има наведено: „примената на основните уставни принципи при одлучувањето на уставниот суд е важна, но во исто време, врз основа на и со примената на уставните принципи, уставниот суд нема право да го прекине правното дејство на уставните норми. Не постои нормативен основ во Уставот на Грузија кој укажува на таквата надлежност. Уставниот суд прави оценка на уставноста на нормативните акти, за кои се смета дека имаат еднаква правна важност. Уставниот закон, кој претставува составен и структурен дел од Уставот, сам по себе го создава уставниот правен поредок, и оттаму има исто правно дејствие како и другите норми во основниот закон... уставниот суд прави оценка на уставноста на хиерархиски подредениот нормативен акт. Различното толкување на својата надлежност од страна на Уставниот суд (која е дефинирана со Устав) и овозможувањето на судот да го укинува правното дејствие на уставните закони на база на основните уставни принципи може да создаде потенцијална можност за оценка на уставноста на било која уставна норма.”<sup>81</sup>

Несомнено, основните принципи на Уставот се многу важни, и исто така согласно на член 7 од Уставот на Грузија, Законот за основни човекови права е директно применлив закон и обврзувачки за државната власт. Во јуриспруденцијата на уставниот суд на Грузија, тие се применети при толкувањето на уставните права нашироко и доволно за да се потврди неуставноста на актот на некој политички орган како и да се оцени Уставот, неговиот дух и вредности во целина и притоа да се донесе соодветна одлука. Меѓутоа, без уставната забрана за промена на тие норми, тие не создаваат надлежност за препознавање на други уставни норми како неуставни.

Според наше мислење, од клучна важност е основот за таа надлежност да биде дефиниран со самиот Устав. Покрај тоа, потребно е да има доволно јасни информации за обемот на тие надлежности. Во спротивно, разгледувањето на ова прашање од страна на Уставниот суд може да предизвика негативен случај на судски активизам доколку судот ја предвиди својата надлежност наспроти компромисот со принципот за поделба на власта и притоа да е мотивиран од

<sup>79</sup> Имено, Уставот на Грузија од 21 февруари 1921 содржел слични одредби. Поконкретно, според Член 148 “амандманот за демократска републичка форма на владеење не може да биде предмет на преглед на уставноста.”

<sup>80</sup> Одлука на Уставниот суд на Грузија од 5 февруари 2013 N1/1/549 за предметот *Грузиските граѓани – Irma Inashvili, Davit Tarkhan-Mouravi and Ioseb Manjavidze против Парламентот на Грузија*, II,11.

<sup>81</sup> Одлука на Уставниот суд на Грузија од 5 февруари 2013 N1/1/549 за предметот *Грузиските граѓани – Irma Inashvili, Davit Tarkhan-Mouravi and Ioseb Manjavidze против Парламентот на Грузија*, II,9..

заштитата на уставните вредности, но последователно да го прекрши самиот устав.

Меѓутоа, не значи дека нашиот одговор е негативен во врска со генералната можност и неопходноста за оценка на уставноста на уставните норми. Сметаме дека постоењето на таква надлежност е поврзано со делотворноста, за постигнување на адекватни исходи и за справување со бројни проблематични прашања, кое пак (регулирање и одлучување) претставува привилегија на законодавецот. Оттаму, земањето на овој товар од Уставниот суд би било еднакво како да се земе местото на законодавецот.

„Судот е обврзан со текстот на Уставот, според неговата надлежност, и судот не може да биде арбитер и да дефинира каков треба да биде Уставот. Кога се ревидира уставноста на материјалната страна на една норма, така што судот постапува согласно на принципот на поделба на власта, важно е дека самиот устав дава доволно основи за да се определи таквата надлежност и нејзиниот опсег. Според Уставот на Грузија, одлучувањето по такво прашање претставува дел од политички процес.“<sup>82</sup>

Доколку предвид се земе горенаведеното, за можноста да се направи оценка на уставноста на материјалниот опсег на уставниот закон, неопходно е да постојат доволни и адекватни законски гаранции, меѓу другото, за да се даде одговор на следните проблематични прашања:

- 1) Дали постои хиерархија на нормите во Уставот на Грузија?
- 2) Доколку некои норми во Уставот имаат супериорно правно дејство над други норми, дали тие уставни норми ќе се разгледуваат во однос на нив? Што значи на пример, доколку некое човеково право или некој основен принцип бидат прекршени со уставната норма која се појавила по уставниот амандман или со норма која првично постоела во Уставот?
- 3) Во кои услови може да се обжалат уставните амандмани? Тоа е важно прашање, бидејќи ретроактивните нормативни акти се носат согласно на конкретни уставни норми (кои може да бидат оспорени од уставна перспектива) и бројни законски односи се склучуваат врз нивна основа; оттаму, препознавањето на конкретна уставна норма како неуставна би подразбирало и испитување на легитимитетот на веќе усвоените нормативни акти и присутни правни односи.
- 4) Правното дејство од поддржувањето на предметот во опсегот на таа надлежност ќе биде определено со закон. Прекилот на правното дејство на уставниот закон значи прекин на правното дејство на уставната норма, кое може да наложи и одреден вакуум, пропуст во Уставот кога прашањето (барем за одреден временски период, додека се донесе нов уставен закон, без да се споменува дека во некои случаи тоа може да биде тешко или невозможно) ќе биде оставено без дефиниција во Уставот, кое исто така може да подразбере и ризик од прекршување на правата.
- 5) Следното прашање може да стане релевантно: како ќе се дефинира опсегот на таа надлежност, кога уставната норма која го регулира тоа право е променета и во меѓувреме нема сомнение дека изменетата норма може да ја попречи суштината на правото? Во однос на што треба да се ревидира изменетата уставна норма? Старата норма веќе го има изгубено своето

<sup>82</sup> Одлука на Уставниот суд на Грузија од 5 февруари 2013 N1/1/549 за предметот *Грузиските граѓани – Irma Inashvili, Davit Tarkhan-Mouravi and Ioseb Manjavidze против Парламентот на Грузија*, II, 11.

правно дејство. Регулацијата на тие случаи може да биде возможно само со превентивна контрола, или доколку постојат „трајни“ клаузули, тоа може да ја даде основата за прифаќање на амандманот како неуставен. Меѓутоа, правното дејство ќе остане проблематично – бидејќи прекинот на правното дејствие на изменетата норма ќе подразбира и возобновување на веќе суспендираната норма.

Исто така, неопходно е да се спомене дека сè додека Уставниот суд ја игнорира надлежноста, која е дефинирана со Устав и закон, врз основа на основните уставни принципи и за да се заштити основното човеково право и ако судот е овластен да ја создаде својата надлежност за оценка на уставноста на уставниот закон, тогаш по истата логика, Уставниот суд не е обврзан со јуриспруденцијата да се зајакне со други надлежности заради мотивацијата дека тоа е неопходно за заштитата на основните права. На пример, судот може да докаже дека има надлежност за толкување на Уставот (без конкретен случај), исто така, дека е овластен да поднесе жалба, кога судија во Уставниот суд наоѓа норма која според негово/нејзино мислење има проблем со уставноста бидејќи е овластен/а да понуди ново издание на нормата согласно на Уставот, наместо старата која била прогласена за неуставна, итн.

Доколку постои само мотивираност за заштита на основните права, без да има пропорционален и соодветен основ за тоа, уставниот суд би бил овластен да ја креира својата надлежност, потоа опсегот на дискрециските права на судот и границите на постапувањето се прошируваат значително, а функцијата на законодавецот, која е неопходна во овој поглед, исто така станува нејасна. Покрај тоа, судот ќе го замени законодавецот и ќе биде тешко, речиси невозможно, да се докаже дека уставниот суд не го прекршил принципот на поделба на власта и дека во спротивно – го одбрал.

Оттаму, прашањето е каде двата основни интереси се јасно и строго спротивставени еден на друг – заштита на уставниот систем на вредности, и основни права и, од друга страна, основите за таквиот вредносен систем – принципот на поделба на власта, кој е прекршен. Во исто време, недозволиво е да се разгледува едниот како повисок од другиот, или кој го прекршува другиот. Оттаму, за да се примени овластувањето на судот согласно на задачите и за да се минимизираат ризиците од неговото вмешување во политичките процеси, би било подобро доколку парламентот даде одговор за тие граници на надлежноста. Во тој поглед, за соодветна заштита на уставниот вредносен систем, прифатливо е да постојат адекватни, доволни гаранции во Уставот, исто така и за улогата на Уставниот суд кое пак претставува главна институционална гаранција. Една таква гаранција може да биде постоењето на таканаречените „трајни“ клаузули во Уставот, што ќе ја олесни лојалноста на секоја политичка сила кон основниот вредносен систем, покрај тоа и би се спречиле отстапувања од било која можност на неправично вмешување во основните човекови права со уставните амандмани. Освен тоа, според нашето мислење, делотворноста на оваа функција може да се зајакне со изгледите за превентивна и формална (процедурална) контрола на уставните амандмани.

## 2. Перспективи за оценка на уставноста на законските пропусти

Кои инструменти ги има Уставниот суд на располагање кога повредата на уставните права може да резултира од законски пропусти? Што може и треба да

направи судот кога е очигледно дека отсуството на нормата создава ризици по основните човекови права?

Законот за Уставниот суд на Грузија експлицитно укажува дека судот прави оценка на уставноста на нормативен акт или на делови од истиот, што значи дека барем ќе има постоечка оспорена норма која предизвикува потенцијална повреда на правото. Уставниот суд на Грузија има укажано на таквиот законски услов во неколку од своите одлуки, кога конкретни предмети не биле допуштени на главниот претсес со објаснување дека потенцијалниот проблем не бил причинет од постоечката норма, туку заради отсуство на норма.

Меѓутоа, за Уставниот суд, исто така стана јасно дека законските пропусти во неколку случаи (отсуство на норми) неизбежно ќе предизвикаат повреда на правата. Освен тоа, исто така беше очигледно дека покрај политичката волја, не постои инструмент кој ќе ја присили Владата да озакони одредени прашања. Затоа, Судот повторно се соочи со потребата да ги ревидира дијапазоните на својата надлежност – од една страна, особено за заштита на основните човекови права беше основана институција која ќе ги преземе сите можни чекори за исполнување на оваа конкретна задача на ефективен и адекватен начин, но, од друга страна, судот ќе остане во опсегот на својата надлежност, дефиниран со Уставот. Исто така, тоа е многу важно заради тоа што Уставниот суд треба да го контролира законодавецот (исто така било кој државен орган/функционер кој издава/усвојува нормативни акти), но не може да го замени.

Од таа причина, Судот започнал да бара решение во рамки на својата моментална надлежност, и според мое мислење, нашол решение кое било неефикасно во својата основа: и покрај тоа што Судот не го примил предметот на главната расправа, укажал на законодавецот (или друг државен орган/функционер кој го издал нормативниот акт) да преземе можни мерки за елиминирање на проблемот. Очигледно, таквиот начин бил главно неефективен и решавањето на проблемот повторно било оставено на политичката волја на Владата, бидејќи таквиот пристап на Судот немал издржана законска основа. Законодавството не укажало експлицитно дека Уставниот суд може да му издаде наредба на законодавецот да ги преземе соодветните мерки (да го пополни јазот, да усвои адекватни мерки). Законодавецот тоа го обжалил и не сметал дека одлуката на судот во овој дел била задолжителна да се изврши.

Во текот на одреден временски период, Уставниот суд презел одредени позитивни чекори во врска со потенцијалната оценка на уставноста на законските пропусти. Имено, за некои предмети Судот нашол решение за предизвиците на премолчените работи и пропусти во законите.

Во тој поглед, може да се споменат два примери:

- 1) Во одлуката од 22 декември 2011 N1/1/477 за предметот „Грузискиот јавен правобранител против воениот резервен состав”, Законот на Грузија за „воена резервна служба” беше оспорен во однос на член 14 од Уставот на Грузија (еднаквост пред законот) и член 19 (слобода на религија). Оспорената норма предвидувала обврска за секој граѓанин на Грузија да биде дел од резервниот воен состав. Оваа регулатива, според жалителот, исто така, се однесувала на сите лица кои имале право свесно да го одбијат нивното служење во резервниот воен состав заради верски и неверски ставови. Како резултат на тоа, оспорената норма предизвикала повреда на нивното уставно право.

Уставниот суд ја анализираше нормата во систематски контекст и заклучил дека од една страна, оспорената норма ги обврзувала сите да бидат дел од

резервниот воен состав. Оттаму, нормата сама по себе не вклучила некаков исклучок, туку спротивно на тоа, оваа конкретна должност ја проширила на сите, вклучувајќи ги и лицата кои имале право на свесно одбивање на воената служба во резервниот состав и предизвикало вмешување во нивното право на слобода на религија. Од друга страна, преку нудење на алтернативна служба на лицата кои се обврзани да служат во резервниот состав, законодавецот ослободил одредени лица од оваа обврска, со исклучок на категоријата жалители. Имено, законот со кој одредени лица биле ослободени од оваа обврска според одредени критериуми содржел една исцрпна листа, каде не била вклучена и категоријата на жалителите. Тоа ја зајакнало волјата на законодавецот дека таквите лица треба да служат во резервниот воен состав. Оттаму, на крајот, проблемот на жалителот бил предизвикан заради пропуст во законот, имено заради фактот што немало норма со која бил исклучен жалителот (лица кои го уживаат правото на свесно одбивање) од служење во воениот резервен состав. Оваа норма и услов предизвикале оспорената регулатива со која се предвидувала општа обврска за служење во резервниот воен состав да биде проблематична. Оттаму, Судот ја ревидирал постоечката норма, но го ревидирал нејзиниот конкретен опсег со кој се пропишувала општа обврска и не биле содржани исклучоците за лицата кои го уживале правото на свесно одбивање.

Уставниот суд го потврдил предметот и нашол повреда на верската слобода и на правото на еднаквост на лицата кои имале право на свесно одбивање да служат во резервниот состав. Покрај тоа, ќе се истакне дека Судот укажал на пропустите во законот и на другите услови како главни основи на кои се оспорува уставноста на оваа норма.

Во тој поглед, одлуката од 11 јуни 2013 N1/3/534 за предметот „Грузискиот граѓанин Тристан Мамагулашвили против Парламентот на Грузија“ ќе се смета за похрабро постапување на Судот.

Предмет на спорот била нормата од законот на Грузија за „присилно раселени лица од окупираните територии на Грузија – внатрешно раселени лица“, со кој за внатрешно раселени лица се сметале само оние кои биле присилно раселени од териториите кои биле дефинирани како окупирани според законот, а другите лице биле оставени без таков правен статус и соодветни гаранции, а тие биле присилно раселени на ист основ и од истите причини и морале да ги напуштат своите домови од териториите кои не биле идентификувани како окупирани според закон.<sup>83</sup> Оттаму, проблемот бил предизвикан токму заради премолченоста на законодавецот, кој сметал дека само дел од лицата кои во суштина биле еднакви се внатрешно раселени лица, а другиот дел бил оставен без таков статус и гаранции.

Како резултат на тоа, во овој случај не е проблематична околноста што статусот на внатрешно раселени лица бил доделен на лица кои биле присилно иселени од окупираните територии, дефинирано со грузискиот закон за „окупирани територии“, туку предизвикот е во тоа што тој статус се однесувал само на тие лица. Оттаму, проблемот всушност се однесувал на тоа што немало регулатива со која статусот на ВРЛ ќе се примени и за други внатрешно раселени лица. Меѓутоа,

<sup>83</sup> Според член 1, ставот за „Законот за присилно раселени лица од окупираните територии на Грузија – внатрешно раселени лица“, „секој грузиски граѓанин со статус на лице без државјанство, кој бил присилно раселен од окупираните територии на Грузија ќе се смета за внатрешно раселено лице (понатаму во текстот ВРЛ) кое било присилно да го напушти постојаното живеалиште заради причини од опасност по неговиот/нејзиниот живот, здравје или слобода на или живот на член на семејството кој постојано живее со него/неа заради окупацијата на територијата од странска држава, заради агресија и масовно кршење на човековите права, или заради основите кои се предвидени со Член 2 од овој закон.“

заради опсегот на оспорената норма со која се исклучува проширување на статусот на внатрешно раселени лица на сите лица кои биле присилно иселени, Уставниот суд ја имаше правната основа за да се ревидира таквиот предизвик, предизвикан од отсуството на регулатива преку прогласување на постоечката регулатива за неуставна. Оттука, не само што Судот го допуштил предметот, туку и го поддржал и нормата ја прогласил за неуставна.

Судската пракса на Уставниот суд на Грузија покажува дека сè уште Судот нема јасен и сеопфатен одговор за можната повреда на правата преку пропуст во законот, и тоа прашање ќе биде постепено разрешувано за секој конкретен случај одделно. Она што е важно е дека одговорот на сите такви предмети не е негативен. Судот веќе има најдено одредено решение, кога од една страна постапува во рамки на својата надлежност, и во исто време може да реагира на повредата на правата која е предизвикана заради премолченост во законот.

Генерално, оценката на уставноста на законските пропусти секој пат претставува внимателно донесена одлука, бидејќи од една страна тоа значи и ризик да се претвори Судот во моментален чинител на законодавниот процес. Од друга страна, тоа ги зголемува проблемите поврзани со извршувањето на одлуките, кое пак има негативно влијание за авторитетот и угледот на Судот. Неизвршените одлуки директно укажуваат на неефективноста на Судот, и неговата неспособност да врши влијание. Во таквите случаи, може да нема практична важност што таквата последица била предизвикана од отсуството на соодветна законска волја. Особено што уставните судови на земјите во транзиција се соочуваат со предизвиците не само што треба да носат правични одлуки, туку својот авторитет треба мудро да го користат, преку прецизно следење на принципот за поделба на власта. Покрај тоа, за да ја остварат нивната мисија и улоги, уставните судови треба да бидат особено внимателни заради опасноста да се вклучат во политички процеси. Тие треба да ги исполнат сите услови од нивната надлежност така што политичката влада ќе биде оставена без најмали шанси да изнесе некаков суптилен аргумент со кој ќе се оправда неизвршувањето на одлуката на Уставниот суд.

## **2) Ограничувања на заштитата на социјалните права**

Покрај тоа што ограничувањето на заштитата на социјалните права директно влијае на капацитетот на судовите во однос на принципот на поделба на власта, Уставниот суд има поддржано неколку уставни претставки во врска со социјалните права.

Во предметот „Грузискиот јавен правобранител против Парламентот на Грузија, нормата од грузискиот Закон за социјална помош беше оспорена, со која се предвидувала методологија за проценка на социо-економската положба, а исто така и нивото дефинирано од Владата и износот на паричната социјална помош претставувале повреда на правото на правично судење, дефинирано со член 42 параграф 1, и со тоа била спречена можноста да се заштитат нивните права на социјална сигурност.

Во овој предмет, тужената страна – Парламентот на Грузија, меѓу останатите легитимни цели ја истакна следната легитимна цел на ограничувањето: заштитата на социјалните права во Судот може да го прекрши принципот на поделба на власта. Ограничувањата на користењето на социјалните права зависи директно од државниот буџет кој се планира и подготвува од страна на политичката влада и оттука е во надлежност на Владата и Парламентот. Вон судската надлежност е да се прави оценка на легитимитетот на буџетските

трошоци. Оттаму, заштитата на принципот за поделба на власта е легитимна цел која би го оправдала ограничувањето на заштитата на социјалните права во Судот.

Уставниот суд на Грузија, во тој поглед, во одлуката има истакнато дека во рамки на оспорената норма, има направено оценка на уставноста генерално на ограничувањето на правично судење, а не конкретно и на можноста за ограничување на заштитата на социјалните права. Меѓутоа, одлуката по ова прашање била донесена со мислења кои се совпаѓаат и кои се приложени на одлуката, каде се одрекува постоењето на таа цел, и оттаму ограничувањето на правото на правично судење се смета за неуставно. Особено што: „Во процесот на моментална реализација на принципот на поделба на власта, судската власт има значајна улога – од една страна; тоа им дава можност на луѓето да се одбранат себеси од произволноста на владата, а од друга страна, разните носители на власта имаат дополнителна опција да го обезбедат своето постапување во рамки на надлежностите, согласно на законот и Уставот. Меѓутоа, невозможно е да се постигне дека Судот нема да ја надмине или недоволно искористи својата надлежност. Оттаму, потребно е јасно да се дефинира каде е прагот помеѓу судската власт и одговорностите согласно на принципот за поделба на власта.

Очигледно, посебните карактеристики на социјалните права наложуваат и одење по тенка линија да се прекрши принципот за поделба на власта, за што е потребна голема внимателност и достаточност. Но, бидејќи во секој предмет Судот не може да постапува согласно на принципот на поделба на власта, тоа не може да се користи како аргумент за укинување на судската оценка во оваа област. Во секој поединечен предмет, Судот треба да пресуди како да постапува согласно на опсегот на тој принцип. Носењето на погрешна одлука во тој поглед е типичен проблем на законитоста.

Принципот на поделба на власта, од една страна, подразбира независност на различните носители на власт и јасно дефинирање на надлежноста. Согласно на овој услов, се разбира дека Судот не може да ја замени извршната или законодавната власт, да одлучува по прашањата поврзани со неговите овластувања и во случаите во кои открива незаконитост да ја замени владината одлука со своите лични претпоставки. Судот нема право да ги наметне своите размислувања на владата за економските и социјалните политики.

Судот има обврска да направи оценка на уставноста и законитоста на владините одлуки, кое пред сè се разликува од обезбедувањето регулатива за оспорената норма. Судот ги прегледува и утврдува фактите во врска со прекршувањето на законот и Уставот, и на тој основ соодветните надлежни органи се обврзани да донесат одлука согласно на закон (Устав). Оттаму, Судот самиот се ограничува себеси преку оценување на законот, а не се ограничува на политиката, кое пак произлегува од принципот на поделба на власта.

Во исто време, поделбата на власта наметнува потреба од заемни проверки и рамнотежи и кога се носи одредена одлука, нејзиното извршување и контрола се единственото право на политичката влада, со што условите за поделба на власта не се исполнети. Во таков случај, не постои правен инструмент за заштита на луѓето од владината произволност, произволното користење на моќта, неисполнувањето на обврските или дури и од правење грешки. Сето ова го прекршува принципот на законска сигурност. Преку исклучување на социјалните права од судски преглед, политичката влада ужива апсолутна моќ да носи или да се воздржува од носење одредени одлуки во оваа област. Доколку политичката влада е единствено таа која ќе оцени дали да се направат напори да се решат проблемите на човековото

постоење или не, законитоста на нејзините задолжителни одлуки, како и нивното извршување стануваат несигурни.<sup>84</sup>

На крајот, треба да се каже дека Уставниот суд треба да ги преземе сите можни храбри чекори за максимално широко и доволно толкување и ефективна заштита на човековите права. Меѓутоа, во исто време, не треба да го изгуби чувството за тоа каде е неговата „граница“ како арбитер. Едно прашање е како, од кој агол, и во кој размер треба судиите да гледаат на Уставот кој е во сила, кое е сосема различно од тоа каков Устав сака да види еден судија. Активноста на судијата и обидите да создаде или гарантира подобра правда може да се засноваат само на вештината за доволно и професионално препознавање на функцијата судија во моменталниот опсег на уставниот поредок. Успешното остварување на оваа функција ќе биде невозможно во случај доколку Уставниот суд ја самоограничува или надминува својата надлежност. „Уставниот суд треба да ги користи сите ресурси кои се дефинирани со Уставот за неговите цели и за ефикасно и адекватно функционирање. Но покрај тоа, ќе остане во рамки на опфатот на Уставот, бидејќи Уставот ја дава основата за овластувањата и обемот на надлежноста.

Судскиот активизам е пожелен, а понекогаш исто така и неопходен. Меѓутоа, особено е важно да се почувствува сосема прецизно горната граница на судскиот капацитет, така што една благородна желба да се подобри правдата, истата не треба да го стави судијата пред предизвикот да прави компромис околу принципот за поделба на власта.

Освен тоа, опасноста да се учествува во политички процеси природно предизвикува и ќе предизвикува внимателност. Но, од друга страна, тоа може да доведе и до прекумерна внимателност, бидејќи Уставниот суд пред сè треба да ги штити Уставот и демократијата, а не самиот себе.

Оттаму, постојат аргументи со доволна тежина еден наспроти друг во врска со ризиците, а кои се однесуваат на вклученоста на уставните судови во политиката и уставната обврска на Судот да се држи настрана од таквите процеси. Главниот основ за постапување на Судот е Уставот и тоа зависи од неговата добра волја, способност да ја остварува улогата на Судот како арбитер, како и од вештината и колку исправно, разумно и компетентно може Судот да го применува Уставот за да постапува ефективно, да ги разрешува споровите, да остане аполитичен и да го одржи легитимитетот.

<sup>84</sup> Мислења кои се совпаѓаат на судиите Ketevan Eremadze и Besarion Zoidze за мотивацијата, дел од одлуката на Уставниот суд на Грузија N1/2/434 од 27 август 2009.



**„ПРИНЦИПОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА И НЕГОВАТА  
ЗАШТИТА ОД УСТАВНИОТ СУД  
(КАКО И ОД СТРАНА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА“**

*Д-р Дануте Јочиене*<sup>85</sup>

**СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА ЛИТВАНИЈА**

Уставниот принцип на поделба на власта е еден од најважните правни принципи за ограничување на јавната власт и елемент на современата уставна регулатива. Уредувањето на структурата (*inter alia* ограничувањата) на јавната власт може да се смета за „уставен минимум“<sup>86</sup> без кој би било невозможно да се создаде отворено и хармонично граѓанско општество и да се има држава каде што ќе владее правото и каде што ќе бидат заштитени основните човекови права и слободи.

Во Решението на Уставниот суд од 24 септември 2009 година, Уставниот суд на Република Литванија (понатаму-Уставниот суд, Судот) се истакнува дека уставниот принцип на поделба на власта е главниот принцип на организирање и дејствување на демократската држава на владеење на правото. Дури повеќе што Уставниот суд на Литванија, исто така, ја истакнува и важноста на овој уставен принцип во демократското општество *inter alia* и за заштита на човековите права и основните слободи. Во Решението на Уставниот суд од 19 декември 1996 година, Судот изнесе став дека:

„Доктрината на човековите права и слободи ја третира државата како главен гарант на овие права и слободи, и како субјект кој може потенцијално да ги прекршува овие права и слободи. Кога, всушност, се имплементира принципот на поделба на власта, можно е да се зајакнат гаранциите на човековите права. Државната власт може да се подели во релативно независни гранки: законодавна, извршна и судска. Различни, но сепак подеднакво важни улоги имаат овие гранки во сферата на повеќето права и слободи. На секој државен орган како институција му е доделена надлежност која одговара на неговата цел“.

Според традиционалното сфаќање на принципот на поделба на власта, системот на јавната власт ја опфаќа законодавната, извршната и судската власт. Со цел да се гарантира ефикасното функционирање на гореспоменатите независни гранки на јавната власт, нивната надлежност треба да биде јасно дефинирана и да биде утврдена нивната меѓусебна поврзаност. Законодавната, извршната и судската власт мора да бидат одделени, доволно независни, но во исто време треба да бидат и избалансирани; затоа мора да биде обезбедено „уставното балансирање на јавните власти“. Покрај тоа, уставниот принцип на поделба на власта бара во исто време да се воспостави однос меѓу независните класични (три) гранки на јавната власт.

Горенаведениот аспект на „рамнотежата помеѓу јавните власти“ се истакнува повеќепати во судската практика на Уставниот суд на Литванија. Во

<sup>85</sup> Поранешен судија на Европскиот суд за човекови права за Литванија (2004-2013); Вонреден професор на Миколас Ромерис (Mykolas Romeris) Универзитетот, Правен факултет, Вилниус

<sup>86</sup> Kūris E. Принципот на поделба на власта во судската пракса на Уставниот суд на Република Литванија. Во: Уставните принципи на структурата на надлежностите. Конференциски материјал. Центар за парламентарна соработка. Вилниус, 2008 година

многу одлуки на Судот (види ги решенијата од 26 октомври 1995 година, 21 април 1998, итн) е наведено дека:

„[...] принципот на поделба на власта значи дека законодавната, извршната и судската власт мора да бидат одделени и доволно независни, но, исто така, мора да постои и рамнотежа меѓу нив. Секоја власт се врши преку нејзините институции на кои им се доделени надлежности кои одговараат на нивната цел. Конкретната содржина на надлежноста на институцијата зависи од нејзиното место во системот на институциите на државната власт [...]“

Принципот на поделба на јавната власт ги опфаќа различните правни аспекти и може да се анализира од различни перспективи.

Затоа, за целта на оваа конференција, иако сум ограничена временски и во обем, јас ќе ги претставам само главните аспекти на овој принцип како што беше интерпретирано во уставната доктрина на Уставниот суд на Литванија, притоа додавајќи нешто интересно од аспект на авторот, а во врска со уставните случаи во судската пракса.

### **I. Уставната позадина за интерпретација на принципот на поделба на власта во Литванија**

Во ставот 1 на членот 5 од Уставот на Република Литванија (понатаму - Уставот или Литванскиот устав) се означени конкретни одделни институти на јавната власт. Споменатиот став утврдува дека:

**„Државната власт во Литванија се врши од страна на Парламентот, претседателот на Републиката и на Владата, и судството“ <...>**

Во ставот 2 од споменатиот член 5, исто така, е утврдено дека:

**„Опсегот на власта се ограничува со Уставот“**

Став 3 од истиот член предвидува дека:

**„Државните институции му служат на народот“**

Споменатиот став 1 на членот 5 од Уставот на Литванија беше избран, од страна на Уставниот суд – официјалниот толкувач на Уставот - како *почетна правна положба* за формирањето на уставната доктрина на принципот на поделба на власта.<sup>87</sup>

Оваа уставна норма (член 5 од Уставот) го утврдува принципот на поделба на власта кој подоцна бил прецизиран во други членови од Уставот со утврдување на надлежност на секоја гранка на државната власт, како и нивните меѓусебни односи.

Исто така, би требало да се напомене дека принципот на поделба на власта постепено се разви во судската практика на Уставниот суд, за прв пат се споменува во Решението од 19 јануари 1995 година на Уставниот суд, во кое Судот ја оценувал согласноста на Резолуцијата на Собранието „За главните насоки на земјишните реформи“ со Уставот. Во овој уставен случај беше покренато прашањето за уставниот принцип за супрематија на законите врз подзаконските акти и нивните меѓусебни односи, имајќи ја во предвид надлежноста на

<sup>87</sup> Е. Јарашиунас. Принципот на поделба на власта: концепт и некои проблеми на толкувањето на судската практика. Во: Уставното право на Литванија: Еволуција, Институции, Заштита на правата, Самоуправување. Универзитет на Миколас Ромерис, Вилниус, 2007 (стација објавена на литвански јазик, насловот преведен на англиски јазик од страна на авторот на оваа презентација) стр. 135-163.

Парламентот согласно член 67 од Уставот да усвојува закони. Исто така, треба да се напомене дека во наведеното прашање за супрематија на законите во однос на подзаконските акти секогаш било важно во практиката на Уставниот суд при анализата на балансот меѓу различните гранки на јавната власт.

Во споменатото решение од 19 јануари 1995 година, Уставниот суд го извлече принципот на поделба на власта од двата (1 и 2) става на членот 5 од Уставот; иако во исто време се повикува и на другите членови од Уставот, на пр. утврдувањето на надлежноста на Собранието како законодавец да донесува закони. Сепак во споменатото решение нема посебна анализа или правни аргументи обезбедени за потеклото на овој принцип од наведените членови од Уставот. Според поранешниот претседател на Уставниот суд проф. Е.Курис тоа беше повеќе како изјава од пресуда (*fiat*) (нека биде)<sup>88</sup>. Според Уставниот суд:

„Во член 67 точка 2 од Уставот е утврдено дека Собранието донесува закони. Како што може да се види од вториот став на член 70 од Уставот, Собранието, исто така, може да усвојува и други акти. Иако класифицирањето на државните правни акти од аспект на правната традиција во Литванија која служи како основа за подготовка на постоечкиот Устав на Република Литванија и со која се координира оваа класификација со уставната поделба на власта на кој е основан до одреден степен системот на извори на правото во модерните демократски држави, државните правни акти се поделени на закони (Устав, уставни закони, закони), подзаконски акти (други акти на Собранието, регулативи, индивидуални подзаконски акти) и одлуките на Судот [...]“

Главното правно прашање во горенаведеното решение за главните насоки на земјишните реформи беше дали Собранието, дејствувајќи како законодавец (став 2 на членот 67 од Уставот) има право да ги усвојува во форма на Резолуција (како подзаконски акт) новите правни норми изготвени за да ги регулираат земјишните сопственички односи, кои ги изменуваат/дополнуваат сегашните правни норми.

Уставниот принцип на супрематијата на законите над подзаконските акти одиграле значајна улога во овој случај. Прифаќајќи дека, согласно со ставот 2 на членот 70 од Уставот, *Собранието може да се донесе и други акти исто така*, Судот дојде до заклучок дека избраната форма на Собраниската резолуција ги регулира таквите важни прашања во однос на имотните права кои се спротивни на членот 23 и ставот 2 на членот 67 од Уставот на Литванија *согласно неговата форма*:

„[...] Собранието со свое решение ги усвои новите законски норми со кои се регулираат земјишните сопственички односи и ги има изменето сегашните законски норми прекршувајќи го уставното начело за супрематија на законите во однос на подзаконските акти, како и одредбите од Уставот утврдувајќи дека имотно-правните односи и содржината на субјективните права на учесниците на овие односи треба да се регулираат со закон, а не со подзаконски акт. Собранието рершавајќи ги овие прашања <...> можеби нема да ја избере формата на резолуција, бидејќи резолуцијата е правен акт од понизок ранг“.

Подоцна, во свое решение од 3 јуни 1999 година толкувајќи го ставот 1 на членот 5 од Уставот, Уставниот суд нагласи дека:

„[...] Ставот 1 на член 5 од Уставот предвидува: „Во Литванија, државната власт треба да ја врши Собранието, Претседателот на државата и на Владата, и судството“. Оваа уставна норма го утврдува принципот на поделба на власта, што е подоцна наброено во други

<sup>88</sup> Е.Курис. Доктрината на принципот на поделба на власта во практиката на Уставниот суд на Литванија, Во: „Уставниот суд како гарант на поделбата на власта, Зборник на документи издаден од Институтот за право и јавна политика, Москва, 2004 година, (Статија објавена на руски јазик, насловот преведен на англиски јазик од страна на авторот на оваа презентација), стр. 94-112

членови од Уставот преку утврдување на надлежноста на секоја гранка на државната власт, како и нивните меѓусебни односи. [...].

Делот 2 од член 5 од Уставот (во кој е наведено дека опсегот на овластувањата се утврдени со Уставот) во Решението од 3 јуни 1999 година беше толкуван на следниов начин:

„[...]Сставот 2 на член 5 од Уставот предвидува дека обемот на овластувањата е дефиниран во Уставот. Овој уставен принцип, покрај тоа, значи дека во случаите кога овластувањата на конкретната гранка на власт се директно утврдени со Уставот, тогаш не постои институција која може да ги преземе овие овластувања, додека една институција чии надлежности се утврдени со Уставот ниту може да ги пренесе ниту да се одрече од нив. Таквите овластувања не можат ниту да се менуваат ниту да се ограничуваат со закон [...]“

Затоа, тоа, на пример, би значело дека Собранието, како законодавец на законите и другите правни акти, е независно колку што неговите овластувања не се ограничени со Уставот (Решение на Уставниот суд од 12 јули 2001 година). Владата, извршниот орган донесува подзаконски акти без да ги надмине своите овластувања и овие правни акти нема да бидат во несогласност со Уставот и законите (види ги одлуките на Уставниот суд од 18 декември 2001 година, 13 август 2007, итн.).

При систематското толкување на сите три става на членот 5 од Уставот, Уставниот суд ја има формирано правната основа за уставната доктрина за поделба на власта. Меѓутоа, додека постепено го толкуваше овој принцип, Уставниот суд започна да бара поширока уставна основа.<sup>89</sup>

Исто така, треба да се запомни дека точниот термин „поделба на власта“ не е *expressis verbis* споменат во текстот на Уставот на Литванија, *inter alia*, во член 5 од Уставот.

Според проф. Е.Курис, невозможно е да се најдат одредени уставни одредби, каде може да се открие точната содржина (или дури и до некој степен) на принципот на поделба на власта.<sup>90</sup>

Во Литванија, уставниот принцип на поделба на власта е категорија само на судската практика и резултат на толкувањето на Уставот на Литванија<sup>91</sup>, кој првобитно е базиран на членот 5 од Уставот, а подоцна - *на систематската интерпретација на целиот устав како единствен акт*.

Како што споменав порано, првично разгледаниот принцип на поделба на власта произлегува од одредбите на ставовите 1 и 2 на членот 5 од Уставот (види Решение од 23 април 2002), а подоцна, постепено беше обезбедена поширока уставна основа за толкување и/или еволуција на содржината на овој принцип. Затоа беа искористени други одредби на Уставот, на пр. споменатиот член 67 кој ги дефинира надлежностите на Собранието, вклучувајќи ги, меѓу другото, и надлежностите на ова законодавно тело да донесува закони; членот 7 ја воспоставува хиерархијата на правните акти во Литванија со супрематитјата на Уставот<sup>92</sup>; Член 85 укажува на правото на Претседателот на државата за издавање

<sup>89</sup> Види фуснота бр.2 стр 142-143

<sup>90</sup> Е.Курис. Доктрината на принципот на поделба на власта во практиката на Уставниот суд на Литванија, Во: Уставното право: Источно европска контрола. Бр. 2(47) 2004. Институт за правата и јавната политика. Москва (Статија објавена на руски јазик, насловот преведен на англиски јазик од страна на авторот на оваа презентација), страна 71.

<sup>91</sup> Види фуснота бр.1

<sup>92</sup> Уставниот суд, исто така, одлучил дека уставниот принцип на држава на владеење на право ја имплицира хиерархијата на сите правни акти и не одобрува таков подзаконски акт да ги регулира односите кои можат да се уредуваат само со закон, ниту пак, одобрува подзаконски акт да утврдува

на акти- декрети, како и член 109 во кој е наведено дека правдата ќе биде изрекувана само од страна на судовите, итн.

Освен тоа, Уставниот суд, истакна дека ставот 2 на членот 5 од Уставот, исто така, би значело дека во оваа правна норма, не само што е изразен уставниот принцип на поделба на власта, туку и, исто така, принципот на супремација на Уставот и на државата на владеење на правото<sup>93</sup> (види одлуки на Уставниот суд од 2 март 2009, 24 јануари 2003, итн).

Во Решението на Уставниот суд од 6 јуни 2006 година беше уште еднаш повторена целата уставна доктрина на принципот на поделба на власта:

„[...] според Уставот, во Литванија државната власт ќе се организира и спроведува врз основа на принципот на поделба на власта [...]; згора на тоа, повеќе од еднаш Уставниот суд, исто така, истакна дека [...] со оваа норма [член 5 од Уставот] чија содржина е определена во други членови од Уставот, се консолидира принципот на поделба на власта на државата. Ова е основен принцип на организација и функционирање на една демократска држава на владеење на правото. Како што беше наведено во Решението на Уставниот суд од 26 Октомври 1995 година, овој принцип значи дека законодавната, извршната и судската власт мора да бидат одделени, доволно независни, но во исто време, тие мора да бидат избалансирани. На секоја институција на власта и е доделена надлежност која одговара на нејзината цел, конкретна содржина од која зависи местото на таа институција помеѓу другите институции на власта и односот на своите овластувања со оние на другите институции. Во системот на државната власт, секоја власт на државата зазема одредено место и ги извршува функциите кои се карактеристични само за неа. Собранието, кое е составено од претставници на народот – пратениците - донесува закони, врши надзор на активностите на Владата, го одобрува буџетот на државата и врши надзор врз неговото одржување, како и одлучува за други прашања предвидени во Уставот. Претседателот на Република - шефот на државата - ја претставува државата и го врши сето она што му е доверено да го врши со Уставот и законите, додека, пак, Владата е извршно-административна институција на државата и ги спроведува законите и другите правни акти и раководи со работите во државата. Судовите ја спроведуваат правдата [...]“.

Како што споменав претходно, принципот на поделба на власта е основен принцип на организацијата и функционирањето на една демократска држава која дејствува според владеењето на правото. Точниот термин „поделбата на власта“ не е *expressis verbis* споменат во текстот на Уставот на Литванија; исто така е невозможно да се најдат одредени уставни одредби каде што може да се пронајде точната содржина на овој принцип. Затоа во Литванија уставното начело на поделба на власта е категорија само на судската практика и резултат на толкување на Литванскиот устав како единствен акт од страна на Уставниот суд.

## II. Уставна рамнотежа помеѓу гранките на јавната власт во Литванија

Различни државни институции не можат во исто време да ги вршат функциите на имплементирањето на друга државна институција, освен во исклучоците кои се предвидени во Уставот (види Решение на Уставниот суд од 1 јули 2004 година). Во системот на државната власт, секоја власт на државата зазема одредено

---

било каков правен пропис што би кореспондирал со она што е утврдено со закон или пак, таква правна регулатива нема да биде базирана на закони (Одлуки на Уставниот суд од 14 март 2006, 22 јуни 2009 и 6 ноември 2013), бидејќи, во спротивно, би била повредена уставно утврдената супремација на законите во однос на подзаконските акти (Решенија на Уставниот суд од 21 Август 2002, 22 јуни 2009 и 6 ноември 2013).

<sup>93</sup> Од Решението на Уставниот суд од 2 март 2009: „[...] уставниот принцип на поделба на власта и уставниот принцип на држава на владеење на правото, кои меѓудругото се утврдени во ставот 2 на членот 5 од Уставот [...]“.

место и извршува функции и има одговорности кои се карактеристични само за неа.

Во согласност со уставната доктрина на литванскиот Уставен суд, независните гранки на државната власт не можат да се откажат од своите овластувања утврдени и пропишани со Уставот; ваквите уставни овластувања, како и да е, не можат да се пренесат на друга гранка на државната власт; освен тоа една гранка на државната власт не може да ја преземе уставната власт на друга гранка.

Во Литванија, карактеристиките на уставниот статус на Собранието, претседателот на Републиката, Владата и судството во врска со спроведувањето на државната власт и поделбата на државната власт, *inter alia* (меѓу другото), подразбира дека овие институции не можат меѓусебно да ги преземат уставните овластувања (види Решение од Уставниот суд од 13 мај 2010).

Додека се формулираше доктрина на принципот на поделба на власта во Литванија, Уставниот суд мораше да оцени многу интересено уставно прашање што се однесува на правната положба и надлежноста на претседателот на државата во системот на државната власт; дали претседателот на државата, споменато во членот 5 од Уставот и имајќи ја надлежноста утврдена во член 84 од Уставот може да се смета како посебна и независна гранка на јавната власт или дали би можело да биде доделена на или да се смета како дел од извршната власт. Уставниот суд одлучи дека претседателот на државата со своите функции како што е утврдено во членот 84 од Уставот, би можело да се припишат на извршната власт како нејзин составен дел.<sup>94</sup>

Балансниот тест меѓу државните власти може да се види од одлуките на Уставниот суд, каде што беше анализиран уставниот принцип на супрематија на законите во однос на подзаконските правни акти и нивната меѓусебна врска. Еден пример е веќе даден погоре во однос на Резолуцијата на Собранието за земјишните реформи, каде Судот одлучи дека сопственичките права може да се регулираат само со закон, а не со подзаконски акти (види погоре-дискутирано Решение од 19 јануари 1995 година за главните насоки на земјишните реформи).

Ист став беше заземен од страна на Уставниот суд во врска со воспоставувањето на државните даноци или други задолжителни плаќања. Според Уставниот суд ова е функција и надлежност на Собранието, како законодавец да воспостави нови даноци или задолжителни исплати утврдени само со закон (Точка 15 од член 67 од Уставот); оваа функција не може да се пренесе од Собранието на Владата.

Во Решението од 12 февруари 2010 година во однос на даноците на Клаипеда државното морско пристаниште каде што Владата во својата Резолуција ги одобри видовите и количествата (максимални количини) на споменатите даноци, Уставниот суд, заклучи дека наведените даноци „не можат“ да се сметаат за државни давачки и други задолжителни плаќања во смисла на точка 15 од членот 67 од Уставот и даноци во смисла на ставовите 2 и 3 од член 127<sup>95</sup> од Уставот.

Во контекст на наведените уставни судски случаи следниве одредби на официјалната уставна доктрина се паметат во однос на специфичните карактеристики на даноците и на другите задолжителни плаќања (заштедени даноци):

<sup>94</sup> Види фуснота бр.5 страна 71

<sup>95</sup> Точка 15 од членот 67 од Уставот утврдува: „Собранието е должно да ги воспостави државните даноци и други задолжителни плаќања“; Делот 2 на член 127: „Приходот во државниот буџет се собира од такси, задолжителни давачки, наплата на даноци, приходи од државен имот и други приходи“; Дел 3 од член 127: „Таксите, другите приходи во буџетот и даноците треба да бидат регулирани со законите на Република Литванија“.

- даноците и другите задолжителни плаќања се задолжителни и бесплатни плаќања, *основани со закон*, кон државата (општински) буџет (Решение на Уставниот суд од 24 јануари 2006 година); [...];
- државните даноци и други задолжителни плаќања се парична обврска на правните субјекти на државата, согласно со Уставот, само Собранието може да ги воспостави државните даноци и други задолжителни плаќања и само со закон, и тоа е важна гаранција за заштита на правата на поединецот. (Види Решение на Уставниот суд од 3 јуни 2002)

Уставниот суд одлучи дека горенаведените даноци на Клаипеда, државното морско пристаниште, беше компензација платена од страна на сопствениците на бродовите на независен економски субјект - на државно претпријатие Пристаниште за услуги обезбедени од страна на пристаништето и тие давачки не биле платени на државниот (општински) буџет.

Од тие причини немаше законска основа за да се поткрепи тоа дека видовите и основните елементи на даноците на Клаипеда државното морско пристаниште, мораше или мора да се воспостават додека се следи потребата да се утврдат со Устав (само преку закони на Собранието) и дека тие можеби нема да бидат одобрени со владина резолуција како што беше направено во овој случај.

Во овој уставен случај, Уставниот суд се потпира на принципот на држава на владеењето на правото утврдено во Уставот кој, исто така, имплицира на хиерархијата на правните акти, како и, меѓу другото, на фактот дека подзаконските акти можеби нема да се во несогласност закони, уставните закони и Уставот и дека подзаконски правен акт е акт на примената на законските норми (види решенија на Уставниот суд од 31 мај 2006 година, Одлука од 18 декември 2009).

Што се однесува до рамнотежата меѓу државните власти, Уставниот суд се потпира во овој случај, во принцип, на хиерархијата на правните акти:

„[...] Уставниот суд додека го толкува уставниот принцип на една држава на владеењето на правото, одлучил дека во случаите каде што Уставот бара регулирањето на одредени односи кои се наведени во него и тоа со закон, и кога во согласност со Уставот регулирањето на тие односи не е доделено на исклучителната надлежност на институциите кои ја вршат државната власт, *inter alia*, Владата, законодавецот може да утврди, исто така, во закон дека одредени односи се регулиранаат од страна на Владата или институција овластена од неа (Решение на Уставниот суд од 5 мај 2007 година)[...]“

Затоа Уставниот суд заклучи дека пристанишните давачки се сметаат за средства на Клаипеда, државното морско пристаниште, исплатени на неговиот буџет за добиените услуги, па затоа постапката на нивното усвојување (со владина Резолуција) не беа во несогласност со, *inter alia*, точка 15 од член 67 и став 3 од член 127 од Уставот.

Во друг уставен случај во однос на државниот буџет Уставниот суд, исто така изјави дека од членот 5 од Уставот, кој го воспоставува принципот на поделба на власта престанува обврската на Владата да ги обезбеди потребните средства, така што државните институции кои ја вршат државната власт како што се: Собранието, претседателот на Републиката, Владата, судството, ќе ја гарантираат независноста [...], и дека тие институции можат да ги извршуваат функциите утврдени за нив (Решение на Уставниот суд од 11 јули 2002).

Исто така, во истото решение беше содржано дека при изготвувањето и одобрувањето на државниот буџет, овластувањата на Собранието како законодавно

тело и овластувањата на Владата како извршен орган се одделени; *уставниот принцип на поделба на власта треба да се обезбеди во оваа област.*

Затоа Собранието не може да се откаже од овластувањата кои му се утврдени со Уставот да го одобри нацрт-буџетот на државата или да ги пренесе овие овластувања на други државни институции, додека подоцна истите не можат да ги преземат овие овластувања од Собранието. Во спротивно, уставните овластувања на Собранието да го одобри нацрт-буџетот на државата би биле одбиени: со ова уставниот принцип на поделба на власта ќе биде негиран со што ќе биде повреден членот 5 од Уставот.

*Уставниот принцип на поделба на власта го детерминира, исто така, и отсуството на делегирано законодавство во Литванија* (види ги решенијата на Уставниот суд од 19 декември 1996, 3 јуни 1999 година, итн.).

Како резултат на тоа во согласност со Уставот и уставното доктрина, Собранието нема право, *inter alia*, да му ја додели на Владата со имплементација уставната надлежност на Собранието, а Владата можеби нема да ја прифати и реализира таквата задача (Решение на Уставниот суд од 5 март 2004). Но, законодавецот, исто така, може да регулира со закон дека одредени односи се регулирани од страна на Владата или институција овластена од неа (Решението на Уставниот суд од 5 мај 2007).

Во Решението од 26 октомври 1995 година, оценувајќи го прашањето дали Собранието може да ѝ наложи на Владата да ги регулира односите поврзани со човековите права и слободи, Уставниот суд наведува дека *само извршни акти можат да бидат усвоени од страна на Владата:*

*„[...] Делегирањето на правото на законодавството на Владата мора да биде легитимно односно базирано на одредбите консолидирани во Уставот на државата. Во Уставот на Република Литванија делегацијата на законската регулатива не е предвидена, затоа само извршни акти можат да бидат усвоени од страна на Владата[...]"*

Друг важен доктринарен аспект во врска со содржината на уставниот принцип на поделба на власта е разработен во претходното Решение од 24 декември 2002 година:

*„[...] уставниот принцип на поделба на власта ги детерминира односите помеѓу трите државни власти (законодавната, извршната и судската власт). Не постојат такви власти на ниво на локалната самоуправа; Уставниот принцип на поделбата на државната власт не е идентичен со уставниот принцип на одговорноста на извршните тела на нивните избирачи, на кои, *inter alia*, односите меѓу државната законодавна власт и институциите на извршната власт, како и организацијата и активноста на самоуправните институции, се базирани [...]"*

Затоа институциите на локалната самоуправа не можат да се поистоветат со традиционалните гранки на државната власт; следствено, тоа значи дека принципот на поделба на власта не може да се применува во однос на локалната самоуправа.

Некои други примери во однос со уставниот меѓусебен однос (баланс) помеѓу различните гранки на јавната власт, исто така, може да се најдат во уставната јуриспруденција.

Во Одлуката од 30 јуни 2010 година, во врска со гаранцијата за неповредливост на овластувањата (мандатот) на судијата, беше наведено дека принципот на независност на судиите, утврден во Уставот, укажува само на таква законска регулатива за овластувањата на судијата, што кога се избира судија, би ги знаеле и неговите овластувања [...]; опсегот на овластувањата на судијата не зависат од идните одлуки на институциите на државната власт кои го имаат



номинирано, кое би било засновано на слободна дискреција (Решение на Уставниот суд од 9 мај 2006 година, Одлука од 15 мај 2009 година).

Оваа положба на Уставниот суд ја воспоставува потребна законска рамка со цел да се обезбеди независноста на именуваниот судија, уште повеќе да востанови одредени граници на легислативната власт да се меша преку легислативниот процес во работата и судската независност на именуваниот судија за време на неговиот/нејзиниот мандат.

Слични правила, според Уставниот суд можат да се применат во поглед на гаранциите за независност на обвинителите (види го Решението од 24 јануари, 2003):

“[...] За правилно исполнување на своите функции, обвинителите мораат да имаат доволно гаранции за независност, кои мора да бидат предвидени со закон. Законодавната или извршната власт како и нејзините претставници не може да се мешаат во активностите на обвинителот, кога тој ги извршува своите обврски утврдени со Уставот” [...].

Затоа, земајќи ги во предвид научниот развој на уставниот принцип на поделба на власта во праксата на Уставниот суд на Литванија, може да се заклучи дека денес принципот на поделба на власта, се базира главно на член 5 од Уставот, а подоцна - на системската интерпретација на целиот Устав како единствен акт – може да се смета како еден од најразвиените принципи на уставната доктрина на литванскиот Уставен суд.

### III. Уставен суд – “суд” или “не”

Сега ќе се осврнам на повеќе практични аспекти на мојата презентација.

Прво, сакам да го споменам Решението на Уставниот суд од 6 јуни 2006,<sup>96</sup> што според мое мислење, е од огромно значење за толкување на принципот на поделба на власта за Литванската уставна доктрина. Ова Решение беше донесено во необичен случај, за којшто може да има (се надевам) голем интерес на оваа конференција со оглед на темата на конференцијата.

Во гореспоменатиот случај, од Уставниот суд се бараше одговор на прашањето, дали Уставниот суд може да се смета за “суд”, бидејќи овој суд не е споменат во глава IX од Уставот на Литванија (кој е посебно посветен на судскиот систем во Литванија); затоа според подносителот, Уставниот суд не може да се смета како суд кој ја врши власта во државата.

Уставниот суд уште еднаш во ова Решение, ги повтори главните доктринарни аспекти во поглед на интерпретацијата на уставниот принцип на поделба на власта во Литванија (види ги гореспоменатите образложенија на Решението од 6 јуни 2006).

Уставниот суд утврдил дека:

“[...] функцијата на администрацијата на правдата ја определува независноста на судијата и судот, што е еден од главните принципи на една демократска држава на владеење на правото [...]”. Автономијата и независноста на судската власт од другите гранки на државната власт, е формирана не на политичка, туку на професионална основа (Решенија на Уставниот суд од 21 декември 1999, 9 мај 2006 итн.). Судовите кои согласно Уставот ја спроведуваат судската власт во Литванија припаѓаат не на еден туку на два или повеќе [...] судски системи. Според Уставот и законите денес во Литванија постојат три системи на

<sup>96</sup> Решение од 6 јуни 2006 година на Уставниот суд "за согласноста на насловот " Уставниот суд - судска институција" со член 1 од Законот за Уставниот суд на Република Литванија и со став 3 од истиот член со Уставот на Република Литванија”.

судови: (1) Уставен суд кој обезбедува уставно судска контрола; (2) Врховен суд на Литванија, Апелациониот суд на Литванија, регионалните и локалните судови, специфицирани во првиот став 1 на член 111 од Уставот, го сочинуваат системот на судови со општа надлежност; (3) согласно став 2 на член 111 од Уставот, за разгледување на административни, работни, семејни и спорови од други категории, се формираат специјални судови [...], (Решенија на Уставниот суд од 13 декември 2004, 9 мај 2006, итн.) [...].“

Затоа согласно Уставниот суд, Уставниот суд претставува составен дел од Литванскиот судски систем, јасно утврден во Уставот на државата и затоа на него може да се гледа како на суд кој ја врши државната власт.

Исто така, многу е битно да се забележи дека во истото Решение, Уставниот суд истакна дека презумпцијата која е направена од подносителот (член на Парламентот) дека Уставниот суд не е суд и не ја врши државната власт, не е во согласност со концептот на власта и овластувањата на Уставниот суд утврдени во Уставот во целост.

Според Уставниот суд, фактот што според Уставот, Уставниот суд има надлежност да ги оценува правните акти на другите институции кои ја вршат државната власт - Парламентот, претседателот на Републиката, Владата – кога не се во согласност со повисоките правни акти, пред сè, со Уставот, ја укинува правната сила на овие акти и фактот дека само Уставниот суд има уставна надлежност да го толкува Уставот официјално [...], *очигледно сведочи дека Уставниот суд можеби не е институција која не ја спроведува државната власт.*

Затоа претпоставката на подносителот дека Уставниот суд не е суд и дека не ја спроведува државната власт е сосема ирационална, не само што не е во согласност со уставниот концепт на институциите кои што ја вршат државната власт – туку задира до самата суштина на иницијативата [...] доколку Уставниот суд не е суд и не ја врши државната власт, тогаш не е јасно зошто подносителот се обраќа главно до овој Суд, барајќи да испита дали правниот акт е донесен од Парламентот (литванскиот Парламент) - една од институциите што ја вршат државната власт (во овој случај законодавна власт) дали не е во согласност со Уставот.

Овој уставен предмет јасно ги прикажува можните несогласности меѓу одделни институции кои ја вршат државната власт, дури и повеќе, овие примери може да бидат сметани како неоправдани напори на една независна гранка на јавната власт да влијае врз друга гранка, обидувајќи се да ја ограничи надлежноста или функциите загарантирани со Устав и закон. Затоа уставната доктрина која претставува правна основа за функционирање на такви институции на јавна власт, воспоставувајќи ја нивната надлежност, сооднос итн., е од големо значење во смисла да гарантира во пракса, дека ваквата поделба на законодавна, извршна и судска гранка на јавната власт се поделени, доволно независни, но меѓу нив е обезбеден соодветен баланс.

#### **IV. Некои посебни случаи кои го илустрираат принципот на поделба на власта и неговата интерпретација од Уставниот суд**

**1. Случајот „Паксас“ (Решение од 5 септември 2012 на Уставниот суд) [Обид за да ја негира надлежноста на Уставниот суд што се однесува на повреда на уставниот принцип на поделба на власта]**

**Фактички и правни околности на два случаи на Уставниот суд на Литванија и на Европскиот суд за човекови права.**

Литванскиот Уставен суд во неговиот Заклучок од 31 март 2004 година (“За постапките на претседателот на Републиката) во врска со импичментот на претседателот на државата Р. Паксас, одлучи дека претседателот Г.Паксас со неговите посебни дејствија ја прекршил заклетвата и Уставот на државата и затоа како правна последица на постапката за утврдување на одговорност, подносителот, поранешен претседател на Литванија беше разрешен од претседателската функција. Освен тоа, според воспоставената правна положба на Уставниот суд, таква личност може, според Уставот, никогаш да не биде избрана за Претседател на Република, пратеник во Парламентот, [...], што значи тој не може никогаш да биде носител на функција утврдена во Уставот, која со започнувањето на преземање на истата, според Уставот е поврзана со давање заклетва предвидена со Уставот.

Затоа после Заклучокот на Уставниот суд од 31 мај 2004 година поранешниот претседател на државата, за прекршување на заклетвата бил лишен од било каква можност за да влезе во изборна трка за пратеник во Парламентот<sup>97</sup>. *Ваквото ограничување да се кандидира за пратеник во парламентарни избори нема временски рок.*

Оттука, Европскиот суд за човекови права утврди повреда на членот 3 од Првиот протокол на Европската Конвенција за човекови права (Право на слободен избор) во случајот Паксас против Литванија ([ГЦ], Appl. No. 34932/04, Пресуда од 6 јануари 2011 година) во врска со трајната забрана изречена кон г. Паксас да се кандидира за пратеник. Судот во Стразбур одлучи дека неговото прекршување не се однесува на начин каде постапката на импичмент против подносителот беше водена пред Уставниот суд на Литванија или до неговото разрешување од функцијата претседател, туку само на неговата постојана и неповратна дисквалификација од кандидатурата за пратеник во Парламентот.

Европскиот суд за човекови права ја задолжи државата при спроведување на пресудата да определи, под надзор на Комитетот на министри, генерално и/или, ако е потребно, да се преземат посебни мерки за да се стави крај на утврдената повреда, и што е можно поскоро да се врати состојбата која постоела пред повредата (види, како пример, *Assanidze v. Georgia* [GC], no. 71503/01, § 198, ECHR 2004-II).

Оттука, со цел да се спроведе пресудата од Европскиот суд за човекови права во споменатиот случај Паксас против Литванија, Парламентот изработи предлог закон “За изборите во Парламентот.” Како и да е, кога се постави прашањето за согласноста на предлог-законот за избори во Парламентот со Уставот во 2012 година пред Уставниот суд, Уставниот суд и покрај одлуката на Европскиот суд за човекови права од 06.01.2011, во своето Решение од 5 септември 2012<sup>98</sup> одлучил дека одлуката донесена од Европскиот суд за човекови права не може да служи како правна основа за амандманите на споменатиот закон “За изборите во Парламентот” со интенција да му се овозможи на отповиканиот претседател Паксас да се кандидира на парламентарните избори; Уставниот суд потсети дека таква можност беше исклучена од г-дин Паксас како правна последица на процесот на импичмент во Уставниот суд, со цел да се спроведе пресудата на Европскиот суд за човекови права, во претходно споменатиот случај на Паксас, потребни се уставни амандмани.

<sup>97</sup> Види го исто така Решението на Уставниот суд од 25 Мај 2004 “За Законот за претседателски избори”.

<sup>98</sup> Решение на Уставниот суд од 5 Септември 2012 „За согласноста на став 5 (текстот од 22 Март 2012)“ член 2 на Законот за изборите на Парламентот на Република Литванија со Уставот на Република Литванија“.

Во мислењето на Уставниот суд (Решение од 5 септември 2012) законодавецот пробал да ја негира надлежноста на Уставот и на доктрината на Уставниот суд, според која лицето кое што било разрешено од неговата функција или неговиот мандат како член на Парламентот, му бил одземен во постапката на импичмент, може никогаш да не биде избран за Претседател на Републиката или за член на Парламентот.

Затоа според Уставниот Суд:

“[...] гореспоменатата законска регулатива во став 5 (текст од 22 март 2012) на член 2 од Законот за изборите во Парламентот, каде се игнорира концептот на уставноста за груба повреда на Уставот и кршење на заклетвата, што беше обелоденето во Решението на Уставниот суд од 25 мај 2004 и без оглед на фактот дека според Уставот, лицето кое грубо ќе го прекрши Уставот и заклетвата и поради споменатата причина бил разрешен во постапка на импичмент од функцијата што ја имал, или чијшто мандат како член на Парламентот бил отповикан, никогаш не може да се кандидира на избори за член на Парламентот, законодавецот се обидел да го укине дејството на решението на Уставниот суд и да ја негира надлежноста на Уставниот суд со Решението од 25 мај 2004 година и да ја прекрши забраната [...] за повторно со донесување на соодветни закони и други правни акти, а после тоа и правна регулатива која не е во согласност со концептот на одредбите на Уставот образложени во решението на Уставниот суд, исто како и со принципот на интегритетот на Уставот и затоа, надминувајќи ја неговата моќ гарантирана со Уставот и ги прекршува уставните принципи на поделба на власта и државата на владеење на правото [...]”.

Од тие причини, оспорената одредба од Законот за избори во Парламентот, што предвидува дека поминале помалку од 4 години од влегувањето во сила на Одлуката за разрешување на претседателот на државата од функцијата поради повреда на заклетвата, Уставниот суд сметал дека е во судир со уставниот принцип на државата на владеење на правото и официјалната уставна доктрина за импичмент.

Исто така, треба да се спомене дека ставовите 1 и 2 од членот 107 од Уставот (кои предвидуваат ако актот (или било кој дел од него) не е во согласност со Уставот, не може да се примени од моментот на официјалната објава на Одлуката на Уставниот суд; и дека одлуките на Уставниот суд се конечни и не се предмет на жалба), меѓу другото, ја предвидува и забраната против повторно воспоставување на било каква правна регулатива која што не е во согласност со концептот на уставните одредби предвидени со правните акти на Уставниот суд.

Ако законодавецот, сепак усвои закон во кој се игнорира уставната забрана, таквиот закон не може да има законска основа за стекнување на соодветни права или правен статус. Согласно Уставниот суд, различното толкување на ставовите 1 и 2 на членот 107 од Уставот, не би било во согласност со принципот на супремација на Уставот исто како и уставните принципи за поделба на власта и држава со владеење на правото.

Споменатиот Паксас случај создаде сериозни правни несогласувања меѓу ставовите утврдени од страна на Уставниот суд на Литванија и Европскиот суд за човекови права, во врска со правото да се учествува на парламентарни избори *inter alia* после импичмент постапката.

Литванија не беше во можност до сега да ја спроведе пресудата од 6 јануари 2011 година на Европскиот суд за човекови права во случајот Паксас, како што секој обид да се промени Законот за избори во Парламентот може да има неуспешен завршеток во Уставниот суд. Според Уставната доктрина, законодавецот не може да ја негира надлежноста на Уставниот суд, што беше веќе утврдено во конечните акти на Уставниот суд. Законодавецот не може повторно со усвојување

на соодветни нови закони и други правни акти, усвоени после тоа, да утврди регулатива која не е во согласност со концептот на Уставот утврден во правните акти на судот.

Затоа според Уставниот суд само една можност остана за Литванија да ја спроведе пресудата на Европскиот суд за човекови права - а тоа е да го промени самиот текст на Уставот. Како што се очекуваше, таквата позиција создаде многу правни дебати во Литванија. Можеби други можни алтернативни начини можеа да бидат анализирани или избрани во функција да се најде соодветен начин за извршување на пресудата на Европскиот суд за човекови права; пример: Уставниот суд можеше директно да се потпре на пресудата на Европскиот суд, земајќи го во предвид фактот дека Европската конвенција за човекови права претставува составен дел од Литванскиот правен систем согласно член 138 од Уставот како ратификуван меѓународен договор. Освен тоа, правна обврска на државата согласно со член 46 од Европската конвенција за човекови права е да ги извршува пресудите на Европскиот суд за човекови права усвоени во случаите против државата.

Конвенцијата може да биде толкувана дека е во согласност со Уставот на Литванија и уставната доктрина (како што беше направено во двете издвоени мислења на двајца судии), со оглед на тоа што и двајцата барале исто - да ги заштитат основните човекови права и слободи. Меѓутоа, доктрината на Уставниот суд за постапка на Импичмент и нејзините правни последици се јасно формулирани, што треба да се промени текстот од Уставот за да се спроведе пресудата на Европскиот суд за човекови права во Стразбур во случајот Паксас против Литванија и со тоа да се стави крај на сите правни разлики меѓу двете (Европскиот и Уставниот) јуриспруденции што се однесува на правото на кандидатура на парламентарни избори.

**2. Составот на посебната институција на судиите (Решение од 9 мај 2006) [кога посебната институција на судиите (која што има надлежност да го советува Претседателот на Републиката во именувањето, унапредувањето, трансфер на судии или нивно разрешување од функцијата) ќе биде составена не само од судии туку и од други лица, со што уставниот принцип на поделба на власта ќе се занемари].**

Посебната институција на судиите е утврдена во став 5 на член 112, од Уставот. На споменатата институција ѝ се доверени одредени уставни овластувања при изборот на судии. Исто така, оваа институција е важен елемент во самоуправувањето во судството кое дејствува како независна државна власт и претставува исто така баланс на Претседателот на Републиката, кој е под извршната власт (Одлука на Уставниот суд од 21 декември 1999 година и 13 декември 2004 година).

Целосноста, автономијата и независноста на судството и уставниот принцип на поделба на власта не допушта да се толкуваат уставната цел и функциите на споменатата институција на судии на тој начин што неговата улога на рамнотежа со претседателот на Републиката при изборот на судиите би била негирана или игнорирана и нема да има улога во делот на формирањето на судските совети.

Оттаму, во Законот за судовите (текст од 24 јануари 2002 со подоцнежни амандмани и дополнувања) било уредено дека Советот на судии, што бил специјална институција на судиите, бил составен од судии, но исто така и од лица кои што не се судии.

Уставниот суд утврдил дека со таква законска регулатива, кога посебната институција на судии [...] би била составена не само од судии, туку и од други лица, би се занемарил не само уставниот концепт на посебната институција на судии, туку и уставното начело на владеење на правото во државата.

По утврдување на законската регулатива дека Судскиот совет, кој има овластување да го советува Претседателот на Републиката за именување, унапредување, трансфер на судии или нивно разрешување од функцијата, е составен не само од судии, туку и од други лица [...], [соодветно] се игнорира уставниот принцип на поделба на власта и уставниот принцип на владеење на правото во државата.

Затоа, таков Совет [...] не може да има надлежност да го советува претседателот на Републиката за именување, унапредување и трансфер на судиите од функцијата.

Слично мислење [mutatis mutandis] во врска со независноста и автономијата на посебната административна институција на управни судии во врска со разрешувањето на судија на Врховниот суд на Украина беше усвоено од Европскиот суд за човекови права во случајот “*Oleksandr Volkov v. Ukraine* (Applic. No. 21722/11, Пресуда од 9 јануари 2013). Во споменатиот случај постапката пред Врховниот совет на судството (“НСЈ”) беше оценет од Европскиот суд за човекови права како неправеден, затоа што не бил во согласност со принципите на независност и непристрасност од членот 6 од Конвенцијата. Бројни сериозни проблеми кои се однесуваат и на структурните недостатоци во постапките пред НСЈ, како и на личната пристрасност на дел од членови на НСЈ беа утврдени во споменатиот случај<sup>99</sup>.

### **3. Случај за семејството (Решение на Уставниот суд од 28 септември 2011) [обврската на Владата да усвои законски акти во согласност со Резолуцијата усвоена од Парламентот]**

Евидентно е од надлежноста на Парламентот која е уредена во член 67 од Уставот, како и од принципот на поделба на власта согласно членот 5 од Уставот, дека Парламентот можеби не може да ѝ даде на Владата директни инструкции од нормативен карактер надвор од законодавната постапка.

Затоа во согласност со концептот (Државната политика за семејство), кој беше одобрен со Резолуција на Парламентот, Парламентот ја обврза Владата при подготвување на законските акти кои ги регулираат семејните односи да ги консолидира идеите за хармонично семејство, повеќедетно семејство, проширено семејство, нецелосно семејство, семејство базирано исклучиво на брак, итн., и да ги прилагоди на одредбите како што се дефинира во концептот [...];

На тој начин, (со ваквите дејствија) [...] Парламентот не ја зеде во предвид обврската што произлегува од Уставот, меѓу другото, уставниот принцип на владеење на правото, да води сметка на принципите на хиерархија на правните акти и на поделба на власта.

<sup>99</sup>Случај на Олександр Волков против Украина, Поднесок бр. 21722/11, пресуда на Европскиот суд за човекови права од 9 јануари 2013 година

## V. Заклучоци:

1. Уставниот принцип на поделба на власта може да се опише како основен принцип на организацијата и активноста на демократската држава на владеење на правото во Република Литванија.

2. Членот 5 од Уставот може да се свати како најважна правна основа за интерпретација на принципот на поделба на власта во уставната доктрина на литванскиот Уставен суд.

3. Точниот термин “поделба на власта” не е *expressis verbis* споменат во Литванскиот Устав, *inter alia*, во член 5 од Уставот. Исто така, тешко е да се најдат одредени уставни одредби во кои што може да се утврди точната содржина на принципот на поделба на власта.

4. Во Литванија, уставниот принцип на поделба на власта е категорија на судска практика како резултат на интерпретации на литванскиот Устав, што е уредено со членот 5 од Уставот и - на систематска интерпретација на целината на Уставот како единствен акт.

5. Уставниот суд на Литванија го изведе овој принцип, како е што е погоре споменато, оригинално од членот 5 од Уставот, меѓутоа подоцна почна да бара поширока уставна основа за негова интерпретација и потпирајќи се на други членови од Уставот (пр. член 7 (хиерархија на правните акти), член 67 (надлежноста на Парламентот), член 84 (надлежноста на претседателот на Републиката) итн.).

6. Системот на јавна власт вклучува законодавна, извршна и судска власт, кои што се одделени и доволно независни. Со цел да се гарантира ефективното функционирање на независните гранки на јавната власт, нивната надлежност треба јасно да се дефинира и да се воспостави нивниот меѓусебен однос.

7. Во исто време мора да има баланс меѓу нив; секоја институција на државната власт има надлежност која е соодветна на нејзината функција, надлежност и местото меѓу другите јавни институции.

8. Во Литванија, државната власт ја вршат Парламентот, претседателот на Републиката и на Владата и Судството. Претседателот на Републиката во уставната наука за принципот на поделба на власт се смета како дел од извршната власт.

9. Надлежноста, неговите ограничувања и местото во споменатите различни гранки на јавната власт се утврдени со Уставот на Литванија и пошироко толкувани од Уставниот суд како официјален толкувач на Уставот. Во овој дел беше постепено формулирана целосна уставна доктрина.

10. Уставниот принцип на поделба на власта е добро запазен во доктрините на Уставниот суд на Литванија; како и да е, не е многу вообичаено подносителите да се повикуваат на него во нивните поднесоци до Уставниот суд како на посебен принцип; во повеќето случаи подносителите се повикуваат на принципот на владеењето на правото во државата, хиерархијата на правните акти итн. Уставниот суд може некогаш (дури и по службена должност) да го анализира принципот (поделба на власта) како составен дел на други погоре споменати уставни принципи.

11. Јуриспруденцијата на Уставниот суд за принципот на поделба на власта го одредува исто така и отсуството на подзаконските акти во Литванија.

12. Во обид да се негираат (на пример, од законодавецот) надлежностите на Уставниот суд (вклучувајќи и непочитување на официјално формулирана доктрина на судот при усвојување на нови правни акти) може да го постави прашањето за повреда на уставните принципи на поделба на власта (види го Паксас предметот (отповиканиот Претседател на државата)).

**„СОВРЕМЕНИ ПРЕДИЗВИЦИ НА УСТАВНОТО СУДСТВО.  
ГРАНИЦИТЕ НА УСТАВНОТО СУДСТВО: ДЕМОКРАТСКИ ПРИНЦИП  
И ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО“**

*Г-ѓа Марија Лучија Амарал<sup>100</sup>*

ПОТПРЕТСЕДАТЕЛ НА УСТАВНИОТ СУД  
НА ПОРТУГАЛИЈА

**I. Принципот на поделба на власта и востановувањето  
на уставните судови**

1. Како што е добро познато, институцијата уставен суд е востановена во почетокот на дваесеттиот век (што би се кажало речиси пред 100 години) како производ на одредена мисловна школа, особено влијателна во тоа време, во контекст на европската наука на јавното право. Или едноставно кажано, Австриецот Ханс Келсен бил духовниот лидер на таа мисловна школа.

За оваа мисловна школа, новата институција Уставниот суд, во Европа беше потребна од повеќе причини. Особено важна беше потребата да се заштити принципот на поделба на власта во секоја европска национална држава.

Новата форма на правна плуралност своето појавување го постигна во време на правните поредоци на националните држави во Европа. За да се започне, постоеле нови федерации кои биле создадени од државна власт – на државно ниво – и регионална власт. Оттаму, неопходно било да се создаде нова институција која би ја имала надлежноста да ги решава судирите на надлежностите кои произлегуваат од новата форма на плуралност. Понатаму, односите во рамките на секоја национална држава, помеѓу законодавната и извршната власт станувале сè покомплексни. Извршната власт се стекнала со значење кое било непознато за претходните уставни поредоци, сè уште воспоставени во културата на деветнаесеттиот век. Новата надлежност требало исто така да ги решава и конфликтите кои произлегуваат од оваа нова форма на односи мѓу државните органи

Откако сите овие прашања во однос на соодветниот баланс помеѓу различните центри на моќ биле, во најдлабока смисла на зборот уставни прашања, специјалното правосудно тело кое било оформено да ги решава било наречено Уставна јурисдикција или Уставен суд.

Откако Уставниот суд бил создаден од страна на Ханс Келсен– Европскиот израз за Уставниот суд, претставувал гаранција за поделба на власта, која се однесува начелно на две основни димензии. Прво, вертикална димензија која кореспондира со соживот во државниот правен поредок на централната власт и регионалната или периферната власт. Втората, хоризонталната димензија кореспондира со гаранцијата за соодветен баланс во рамките на централната власт на државата, помеѓу различните власти односно, законодавната и извршната власт во државата.

<sup>100</sup> Професор на Правниот факултет Universidade Nova de Lisboa. Потпретседател на Уставниот суд  
Текстот што следи, кореспондира на усната презентација на Конференцијата одржана во Скопје,  
19-ти Септември 2014 година



2. Следејќи ги важните теоретски и научни достигнувања во Европската правна теорија и науката за јавното право, заедно со структурните трансформации во европските општества, произлезени од искуството на парламентарната демократија, можеме да идентификуваме трета димензија на принципот на поделба на власта, која уставните судови треба сега да ја заштитат. Таа би можела да се нарече *демократска димензија*.

Демократската димензија на принципот на поделба на власта, претпоставува дека постои поделба помеѓу политичка власт, заснована на мнозинството избрано од граѓаните (базирано на демократски принцип) и судската власт заснована на владеењето на правото. Затоа задачата на уставната надлежност е исто така да ја гарантира и да ја заштитува соодветната рамнотежа и коегзистенција на овие две власти.

Специфичноста на оваа “трета димензија“ на принципот *vis a vis*, останатите две кои претходно ги споменавме е од најголемо значење, и тоа е она што “основоположниците“ на европскиот модел на уставната надлежност не можеле да го предвидат.

Додека и вертикалната и хоризонталната димензија на принципот на поделба на власта се од формална природа, подоцнежната демократската димензија на последниот е од суштински карактер. Всушност, задачата за балансирање помеѓу волјата на мнозинството и владеењето на правото, кој е баран од страна на демократската димензија на принципот на поделба на власта, води до проширување на границите на правото. Најголем предизвик за јавно-правната наука беше прашањето како вршењето на јавната власт која подлежи на правни ограничувања, да биде ставена под контрола од страна на специјализиран орган, а при тоа да се почитува волјата на избраното мнозинство, кое е наложено од науката за јавно право и е доста сложен предизвик. Од правниците тогаш е побарано да обединат широко формулирани уставни норми кои ги содржат основните права и другите уставни принципи, за кои е карактеристичен висок степен на неодреденост со специфичната надлежност на уставното судство за судската контрола на законодавството. Овој процес кулминирал, со тоа што уставните судови станале главно „судови за правата“ што возвратно би водело до подлабока трансформација на европската правна култура и демократското искуство.

3. Кога би се погледнало подлабоко во организационите карактеристики и постапките пред европските уставни судови, веднаш би се забележало дека тие изразуваат деликатни компромиси, дефинирајќи ја содржината на принципот на поделба на власта помеѓу барањата на демократскиот принцип и владеењето на правото.

Иако припаѓаат на судската власт, уставните судови претставуваат посебна надлежност која има монопол да го интерпретира и спроведува Уставот. Ова е така бидејќи интерпретирањето на широко формулираните уставни норми кои ги содржат фундаменталните права и други уставни принципи карактеризирани со висок степен на неодреденост, бара специфично правно резонирање. Тоа не треба да биде доверено на редовни судии, кои се едуцирани во правната традиција на континентална Европа, која била под влијание на легалистичката култура на заштита на правата, и на кои не им е позната културата на проверка и рамнотежа (*checks and balances*).

Уште повеќе, членовите на уставните судови би требало да го уживаат демократскиот легитимитет, не само поради ефектите на одлуките на уставниот суд, кој се состои во елиминирањето на дејството на актот донесен од страна на демократски избрано тело, туку и во основа поради претходно споменатата

специфичност на уставно-судската интерпретација. Нормите кои се однесуваат на најосновните принципи на уставниот поредок и на заштитата на правата и слободите нужно се неопределени и затоа нивното толкување бара внимателен процес на резонирање кој што треба да биде отворен за поинакви политички гледишта. Ова е причината зошто во повеќето случаи, членовите на уставниот суд се избираат со двотретинско мнозинство во парламентот.

Еден важен процедурален аспект кој што е заеднички за повеќето европски уставни судови, е овластувањето што го уживаат уставните судови за да го ограничат ретроактивното дејство на одлуките за неуставност. Овој инструмент сè уште го изразува деликатниот компромис помеѓу владеењето на правото и демократскиот принцип.

4. Од една страна, точно е тоа дека институциите на уставните судови и нивната пракса треба да бидат сфатени како изразување на компромис помеѓу владеењето на правото и демократскиот принцип, а не како бунт против демократијата, од друга страна, пак, факт е дека многу демократски правни поредоци не ја опфатија ниту теоријата ниту праксата на уставното судство. Всушност, лесно може да се пронајдат примери на добро функционирачки демократии, кои цврсто се посветени на владеењето на правото и на принципот на поделба на власта, кои, исто така, непознаваат судска контрола на законодавството (Нов Зеланд) или во кои поради определена интерпретација на принципот на поделба на власта - т.н доктрина на парламентарен суверенитет- судската контрола на законодавството повеќе е исклучок од правило (Велика Британија и Канада).

Би било погрешно да се претпостави дека принципот на поделба на власта го бара институцијата на уставните судови. Денес тоа е производ на континенталната европска правна култура на дваесеттиот век, а не логична потреба да потекнува од тој принцип. Исто така, повторно би било грешка да се мисли дека создавањето на уставните судови сами по себе се аномалија, спротивно на идејата на поделба на власта или либералната демократија.

## **II. Принципот на поделба на власта и португалскиот систем на судска контрола**

5. Во Португалија постои судска контрола на законите. Португалскиот Уставен суд е основан во 1983 година, по усвојувањето на првиот амандман на португалскиот Устав од 1976 година.

На прв поглед португалскиот Уставен суд изгледа многу слично како и сите други уставни судови во континентална Европа, од Лисабон до Москва, сите тие се скоро исти со Келсеновиот модел. Составен е од тринаесет членови, од кои десет се бираат од парламентот со дво-третинско мнозинство од членовите во парламентот, додека останатите тројца судии се преземени од страна на избраните членови. Сите од нив ги уживаат и гаранциите на судската независност, кои класично се предвидени во судството. Секој член се избира за мандат од девет години кој е без право на реизбор. Освен тоа, Судот делува како негативен законодавец. Основната надлежност на судот се состои во онеспособување на правните норми кои се во спротивност со Уставот, било тоа да е на формална или материјална основа.

Како и да е, португалскиот Уставен суд се истакнува во европскиот контекст на некој начин како посебен Суд. Многу карактеристики на португалскиот систем на судската контрола покажуваат дека во Португалија компромисот помеѓу владеењето на правото и демократскиот принцип поставува сосема поинакви

услови отколку во континентална Европа. Накратко ќе укажам на некои од овие карактеристики.

6. Судот може да интервенира пред законскиот процес да заврши, и пред актот одобрен од Собранието да влезе во сила (а priori контролна постапка) и може да побара законодавецот да уреди специфично прашање (неуставно поради пропуст во постапката).

Апстрактната контрола на нормите што е стандардната постапка во сите останати европски уставни судови – пресметано во просек изнесува помалку од 3% од годишните одлуки на уставната контрола.

Конкретната контрола на законите заслужува неколку зборови. Спротивно на останатите европски држави, португалскиот систем малку е изненадувачки незапознат со механизмот на “упатување на претходно прашање“. Иако постои Уставен суд, секој судија може - има моќ и должност да – одбива да примени во случајот норма за која смета дека е спротивна на Уставот во конкретен спор. Ова значи дека секој редовен суд ужива *Nichtanwendungskompetenz*. Односот помеѓу редовните судови и Уставниот суд е заснован на „жалбен механизам“. Секој редовен суд може да донесе решение за секое покренато уставно прашање од страна на странките во спорот или од страна на самиот судија *ex officio*. Ако судот одбие да примени норма во конкретниот случај, поради несогласност со Уставот, системот предвидува задолжителна жалба до Јавното обвинителство. Во спротивно странката која губи има право на жалба пред Уставниот суд после исцрпувањето на редовните правни лекови. Во двата случаи интервенцијата на Уставниот суд, е после одлучувањето на пониските судови, вклучувајќи ги и уставните прашања - и таа зависи од волјата на жалителот да поднесе жалба. Понатаму, одлуките на Уставниот суд се обврзувачки само за странките што го покренале уставниот спор пред Уставниот суд (тие се општо обврзувачки *erga omnes*). Ова значи дека Уставниот суд дејствува како Апелационен суд. Ако се земе во предвид дека повеќе од 90% од одлуките донесени од страна на Уставниот суд за време на судската година се одлуки донесени во вид на жалба на одлуки на редовните судови од ваков вид. Мора да заклучиме дека посебноста на Португалскиот модел на уставна правда лежи токму во оваа разлика.

Конечно, португалскиот Уставен суд има широк спектар на надлежности, кои одат многу повеќе од судската контрола на законите (контрола на избори, мандат на носители на јавни функции, политички партии, приходи и изјава за имот на носителите на јавни функции) кои се сосема непознати за Келсеновите уставни судови.

7. Земајќи ги предвид сите овие карактеристики, може да се заклучи дека, иако ја има усвоено практиката и судската контрола на законите, во Португалија компромисот помеѓу владеењето на правото и демократскиот принцип содржан во принципот на поделба на власта има посебна природа. Постапката за конкретна контрола, нормата за која Уставниот суд смета дека е неуставна не се укинува туку останува во сила (како што претходно напоменав дека донесените одлуки на Уставниот суд не се општо обврзувачки за сите).

Тоа не значи дека Португалија треба да се стави меѓу оние со правните системи како што се на Велика Британија и Канада, каде што судската контрола на законодавството е повеќе исклучок од правило.

Сепак португалскиот систем на судска контрола, чие потекло може да се објасни со историски причини, темата која не можеме да ја развиеме во контекст на ограниченото време на оваа конференција – може да се посочи како интересна во компаративна перспектива.

## „ПРИНЦИПОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА ВО УСТАВНОТО ПРАВО НА ТУРЦИЈА И УЛОГАТА НА УСТАВНИОТ СУД“

*Проф.д-р Ердал Терчан*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА ТУРЦИЈА

### Општо за поделбата на власта

Сакам да ја искажам мојата благодарност на почитуваниот Претседател и нејзините ценети колеги за нивната љубезна покана по повод 50 годишнината на уставното судство во Република Македонија и за успешната организација. Исто така, би сакал да ја искажам мојата чест и среќа што сум поканет на овој настан со колеги од различни земји. Му ја честитам на Уставниот суд на Република Македонија 50 годишнината и во иднина му посакувам многу години исполнети со успех.

Сакам да го започнам мојот говор со дефиницијата за поделба на власта во нашиот правен систем. Системот на поделбата на власта се дефинира како државен или владин систем што ја распоредува власта на законодавна, извршна и судска на различни органи, кои доаѓаат до власт на различни начини и имаат “механизам за проверка и баланс”<sup>101</sup>.

Принципот на поделба на власта се смета за “sine qua non” компонента за денешниот идеал за современа правна држава. Принципот е воспоставен за да спречи концентрација на власта, која што предизвика страдање на човештвото во историјата и затоа примената на принципот, има за цел да ја заштити можната превенција од корупција на политичката власт, првенствено Владата.

Во Декларацијата на правата на човекот и граѓанинот е истакнато дека *општеството во кое што почитувањето на правото не е загарантирано, ниту пак е дефинирана поделбата на власта, не може да се смета за општество кое има Устав*. Оваа изјава значи дека еден од клучните концепти во уставната демократија мора да биде принципот на “поделбата на власта” со цел да се гарантираат човековите права и слободи. За да се биде во сферата на цивилизираното општество, некој треба да го прифати принципот на “поделба на власта”, кој спречува од можна злоупотреба на власта, а не принципот на “концентрација на власта” кој ја прикажува акумулацијата на власт која се стреми кон корупција.

Според Џејмс Медисон, еден од основачите на САД, нема политичка вистина која е несомнено поголема “внатрешна вредност” од поделбата на власта и во таа смисла акумулацијата на цела власт, законодавна, извршна и судска, во исти раце дали на еден, неколку или повеќе, и дали наследено, самопрогласено или избрано, може оправдано да се дефинира како тиранија<sup>102</sup>. Исто така, според Александар Хамилтон, нема простор за загриженост во системи каде власта е распоредена на законодавна, извршна и судска. Како и да е, ако власта е

<sup>101</sup> Soysal, Mumtaz: 100 Soruda Anayasanin Anlami, Istanbul 1990, s. 47; Akgul, Mehmet Emin: Kuvvetler Ayrilgi Ilkesin Domusumu ve Gunumuz Demokratik Rejimledeki Anlami: Ankara Barosu Dergisi, Yil:1968, Sayi: 2010/4, s.81.

<sup>102</sup> The Federalist Paper, No 47: The Classic Original Edition, Published by SoHo Books, USA

акумулирана во еден од овие органи, тогаш постои страв - еден треба да се плаши за сите за доброто на слободата<sup>103</sup>.

Еден од најважните аспекти што треба да се нагласи во врска со принципот на поделба на власта е дека овој принцип не создава изолиран систем што бара апсолутна поделба на органите на законодавни, извршни и судски. Всушност, судската контрола, што е основен елемент во владеењето на правото, спречува поделбата на власта да биде протолкувана како систем каде законодавната, извршната и судската власт се стриктно поделени и воопшто не се мешаат една со друга. Во оваа смисла мора да се биде внимателен при користењето на фразата “да не се меша во сечии овластувања“ во опишувањето на меѓусебните односи меѓу законодавната, извршната и судската власт. Во функционирањето на правната држава со сите нејзини потреби е можно не со апсолутна поделба на овие три власти, туку преку нивна хармонична оперативност во меѓусебната соработка и со тоа се остварува механизмот за проверка и баланс. Со други зборови, поделбата на власта не може да се сфати како овие три власти се целосно одделени и далечни една од друга. Бидејќи таквото сфаќање може да придонесе механизмот на проверка и баланс да стане нефункционален и неефективен. Затоа принципот на поделба на власта, еден од основните принципи на владеење на правото, мора првин да се протолкува и примени како меѓусебна соработка и контрола меѓу органите (властите), а потоа како апсолутна поделба.

Исто така треба да се забележи дека праксата на поделба на власта во денешните општества и политички држави се има променето во изминатите години и во тој поглед, судството стана центар на вниманието бидејќи ја држи положбата да го проверува и балансира законодавството и извршната власт. Всушност, во денешните парламентарни демократии – според нивната природа – законодавните и извршните органи делуваат поединечно како едно единствено тело и со тоа исчезнува *поделбата на власта* меѓу овие две власти. Затоа може да се каже дека принципот на поделба на власта во XX-от век го карактеризира судската власт која е ослободена од политичката власт и се смета за оперативна во оваа смисла<sup>104</sup>.

Затоа, заштитата на индивидуалните права и слободи наспроти политичката власт и можните арбитражни одлуки на законодавната и извршната власт се можни само преку контролата спроведена од судските органи кои што имаат институционална независност од законодавната и извршната власт.

### Улогата на турскиот Уставен суд

Турското уставно право поделбата на власта ја смета за *sine qua non* за демократското владеење. Поделбата на власта беше еден од пробните концепти за време на уставното движење кое започна во 1880 година. Уставите од 1924, 1961 и 1982 година во Републиканската ера го прифатиле системот на поделба на власта и одредиле дека државата е поделена на законодавна, извршна и судска власт. Во Уставот од 1982 година, кој сè уште е во сила, членот 7 ја регулира законодавната, членот 8 извршната, а членот 9 судската власт во согласност со принципот на поделбата на власта.

Во преамбулата на нашиот Устав е опишано како поделбата на власта мора да се интерпретира и формулира: Поделбата на власта, нема за цел да направи преседан меѓу органите на државата, туку само се однесува на вршењето на

<sup>103</sup> The Federalist Paepser, No 48: The Classic Original Edition, Published by SoHo Books, USA

<sup>104</sup> Bertil Emrah Oder: Anayasa Yargisinda Yorum Yontemleri, Beta Yayinlari, Istanbul 2010, s. 192.

одредени исполнувања на обврските и е ограничена во цивилизираната соработка и поделба на функциите; и фактот дека само Уставот и законите ја имаат супремацијата.

Законодавните, извршните и судските тела претставуваат три независни и еднакви власти на државната администрација во турското уставно право. Затоа, не постои хиерархија меѓу овие три власти и секоја од нив ги врши дадените овластувања во рамките на нивните уставни надлежности. Законодавната власт прави законите да дејстуваат на база на суверенитетот кој произлегува од примената на овие закони од страна на јавната и извршната власт. Судската власт, дејствувајќи врз база на независноста, која што произлегува од јавноста, ги применува постоечките форми на конкретните спорови и ја исполнува должноста за контрола во решавањето на овие спорови.

Поделбата меѓу законодавната и извршната власт, денес изгледа дека законодавната која е водена и диригирана од извршната и парламентарната контрола, генерално има само формална природа, а извршната власт станува значајна во разграничувањето на законодавната и извршната власт<sup>105</sup>. Како што постои механизам на строга дисциплина во внатрешните процеси на политичките партии во нашата држава сосема е вообичаено и нормално членовите на парламентот да го дадат својот глас според инструкциите од врвот на нивната партија. Слично, партијата која има мнозинство во законодавниот орган ја формира Владата и политичката партија која ја сочинува Владата, исто така, го има мнозинството и во Парламентот. Затоа, законодавната и извршната власт може да се акумулира во владејачката политичка партија, или поточно кажано, во менаџментот на владејачката партија. Како резултат на тоа, како партија која го има мнозинството во законодавниот орган ја врши и законодавната и извршната власт, има повеќе единство отколку поделба помеѓу законодавната и извршната власт. Во овој случај, изгледа дека принципот на поделба на власта на законодавна и извршна ја има загубено својата функција<sup>106</sup>.

Откако поделбата меѓу законодавната и извршната власт која служи како механизам за проверка и баланс стана неефективна, судската власт дојде до израз задолжително како последица на потребата од поделба на власта и судството се стреми да ја пополни празнината во контролниот механизам. Во овој случај Уставниот суд презеде огромна одговорност.

Како што стои во член 9 на нашиот Устав, судската власт ја вршат независни судови во име на турскиот народ. Независното и непартиското судство мора да се обезбеди наспроти законодавните и извршните органи, така што судската власт ќе ги пополни празнините во механизмот на проверка во согласност со поделбата на власта. Нашиот Устав содржи задолжителни правила и одредби во врска со ова прашање (членови 138, 139, 140 и 159 од Уставот).

Турскиот Уставен суд (Судот) има особено значење меѓу судските органи, кои ја спроведуваат оваа контрола. Судот, којшто има долго искуство од 50 години, има вложено огромни напори преку неговите различни одлуки во врска со заштитата на принципот на поделба на власта, принцип којшто е еден камен-темелник на системот.

Според Судот, поделбата на власта е призната во Уставот како основен принцип во остварувањето на суверенитетот преку овластените органи и исто така

<sup>105</sup> Ulusoy, Ali: *Idari Yarginin Demokratik Sistem Icindeki Konumu*”, *Demokrasi ve Yargi, Demokrasi ve Yargi Sempozyumu: Turkiye Barolar Birligi*, 04-06 Ocak 2005, s.354.

<sup>106</sup> Akgul s.95-96.

ја сочинува основата на карактеристиките на една демократска, секуларна и социјална држава водена од владеењето на правото, како што е цитирано во член 3 во Уставот<sup>107</sup>.

Уставниот суд настојува да го обезбеди почитувањето на поделбата на должностите и овластувањата меѓу законодавната и извршната власт од една страна и да го спречи мешањето на законодавната и особено извршната власт во судската власт, од друга страна. Всушност, во една од неодамнешните одлуки Судот укина закон кој имаше цел да го направи Министерот за правда повлијателен во однос на личните права и бенефиции од тие на судиите и обвинителите и да ја зголеми надлежноста на Министерот како претседател на Високиот совет на судии и обвинителите, како институција основана да ја обезбеди независноста и правната гаранција на судиите.

При разгледувањето на оваа поништувачка одлука, Судот накратко изјави дека поделбата на власта е еден од камен-темелниците на правната држава чии регулативи го прават судството чувствително на политички интервенции, што би значело грубо кршење на принципот на поделба на власта и владеењето на правото<sup>108</sup>. Според Уставниот суд, регулативата која го прави судството ранливо на политички интервенции, излегува од делокругот на дискреционата власт на законодавниот орган во согласност со поделбата на власта. Според Судот, во современите демократии, законодавецот може да донесе прописи кои се однесуваат на судството како потреба на судската политика. Меѓутоа, споменатите прописи може да не ја елиминираат судската независност и со тоа да се овозможи да се создаде политичко судство.

Во многу негови одлуки, турскиот Уставен суд истакна дека судството не треба да се меша во полето на надлежностите на законодавната власт. Во овој поглед, Судот потенцира дека законодавниот орган има надлежност да определи кој акт претставува кривично дело, кои казни се предвидени за таков вид на кривично дело и какви помилувања може да се добијат за таков криминал<sup>109</sup>. Според Судот, Законодавецот по ова прашање има право на дискреција и принципот на поделба на власта ги спречува другите органи од мешање во таквата власт. Воспоставување и имплементирање на правно-казнената политика во општеството е политички став и сè додека универзалните принципи не се прекршени, тоа припаѓа во областа на судската власт.

Како резултат, поделбата на власта е *sine qua non* за либералните влада, каде се загарантирани правата и слободите. Турското уставно право го признава овој принцип како еден од основните референци за витална демократија. Согласно со тоа, турскиот Уставен суд носи одлуки за заштитата на поделбата на власта така што системот функционира нормално во уставните рамки, и правата и слободите се целосно заштитени и ефективно обезбедени. Судот во однос на полето на надлежноста на законодавната власт и извршната власт од една страна и од друга страна, донесува одлуки за да обезбеди законодавната и извршната власт да останат во нивните сопствени граници и да не се мешаат со полето на надлежностите на судството. Затоа Судот служи како чувар на системот.

<sup>107</sup> Одлука на Уставен суд 12.12.1991, Е: 1991/27, К:1991/50

<sup>108</sup> Одлука на Уставен суд 10.04.2014, Е.2014/8.

<sup>109</sup> Одлука на Уставен суд 27.10.2011, Е. 2011/46, К.2011/145





## **РАБОТЕН ДЕЛ**

### **ВТОРА СЕСИЈА – ВТОРА ПОД-ТЕМА:**

*„Оценка на уставноста и законитоста на  
подзаконските акти“*



**„ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ НИЗ ПРАКСАТА НА УСТАВНИОТ СУД  
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА“**

*Д-р Наташа Габер – Дамјановска*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Подзаконските акти претставуваат ефикасни имплементациони инструменти на извршната власт, но и акти на бројни други владини и невладини органи и организации на државно или локално ниво. Тие ги *оживотворуваат во пракса* повисоките нормативни акти почнувајќи од Уставот, па се преку поопштите норми, дефиниции, правила и критериуми регулирани во законите. Како и другите извори на правото, подзаконските акти се средство преку кое се обезбедува примена на начелото на правна сигурност и еднаквост, бидејќи сите потенцијални учесници во определени општествени односи знаат однапред како да се однесуваат, а од друга страна општите правила делуваат кон сите на ист начин.

Подзаконските акти како извор на правото во материјална смисла ја претставуваат потребата за *поконкретно регулирање* на определена материја. Тие ја одразуваат тековната општествена “жива” динамика која користејќи ги пошироките законски поставени рамки, ги решава сите практични прашања поврзани со нормираната појава. Подзаконските акти се корисни практични инструменти-егзекутори на законскиот императив, негови оживотворувачи преку кои најдиректно се огледува принципот на владеење на правото во една држава.

Бездруго *процесот на донесување* на подзаконските акти суштински се разликува од оној кој се однесува на законите. Основната разлика меѓу подзаконскиот акт и законот е дека првиот е донесен од не-суверено тело, кое го црпи својот авторитет од друго повисоко тело и може да се однесува на ограничена листа на прашања. Во материјален смисол, односот на законите и подзаконските акти е дека законите се израз на народната волја и тие можат да утврдуваат права, обврски и овластувања, додека пониските прописи можат само да го определуваат начинот на кој тие овластувања и обврски треба да се остваруваат. Тој принцип е опфатен со член 51 став 1 од Уставот кој регулира дека во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Врз овој генерален принцип и пристап се темели и праксата на Уставниот суд. Законите ги донесува Собранието на Република Македонија<sup>110</sup> откако претходно ќе поминат низ собраниска процедура, додека подзаконските акти се носат на многу побрз начин од страна на извршната власт и не подлежат на таков систем на “проверка” или претрес. Затоа е и мошне лесно егзекутивата да ги носи и директно да маневрира со практичната примена на законите на многу ефикасен начин. Впрочем, таа е конкретната примена на законите е таа која граѓаните најмногу ја чувствуваат.

Од аспект на *субординација* на актите, законските правни правила кои ја регулираат односната материја реално не се во состојба сеопфатно и во сите

<sup>110</sup> Според член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот

подробности да ја регулираат, па затоа постои потреба од доуредување и со други пониски по ранг нормативни акти. Освен тоа, постои и техничка причина од која потекнува ваквото хиерархиско регулирање на актите, со оглед на тоа дека законскиот текст мора да биде јасен, прецизен, недвосмислен и прегледен при регулирањето на правата и обврските на граѓаните а подзаконските акти го растеретуваат законскиот текст од поединости кои не претставуваат иманентен законски елемент. Доразработката или допрецизирањето на законски поставените критериуми и правила е задача на подзаконскиот акт, во кој се оживотворуваат специфични детали, постапки, технички параметри, формално-оперативни правила и друго а чија појдовна основа треба да е јасно и прецизно утврдена во законскиот текст.

Истоветно, слична улога имаат и законските “отворени“ односно пошироко поставени одредби на крајот од членот, кои се користат од практични причини при регулирање на идни актуелно непредвидени состојби. Таквата “отворена“ клаузула мора да овозможи подинамичен внес на измени и да антиципира идни развојни промени за што законот му пренесува такво својство преку нови, практични форми, облици и стандарди прифатливи во номотехниката и решливи на ниво на подзаконски акт. Сепак, во рамките на целиот процес мора да се внимава да не се наруши принципиелната хиерархија на нормативните акти и границите на дозволеният опсег на регулирање на односите преку подзаконскиот акт.

*Дефиниција:* Подзаконски акти се *општи акти од пониска правна сила од законот* кои се разликуваат по својот назив, доносител и правна природа. Нив може да ги носи извршната власт односно органите на единиците на локалната самоуправа, организациите кои имаат јавни овластувања, политичките партии, синдикатите, здруженијата на граѓани, а тие мораат да бидат во согласност со закон и Устав. Ваквите акти кои Уставниот суд ги разгледува мериторно, по својата содржина се акти – правила, со кои се пропишува некое општо и апстрактно правило за неограничен број на општествени субјекти, случаи и лица (*erga omnes* дејство) за кои се однесува нормираната материја. Подзаконските акти се *карактеризираат* со: законитост, конкретност, авторитативност, правно дејство и извршност.

Имајќи ја предвид разнородната функција која подзаконските акти ја извршуваат, праксата познава мошне богата листа на *видови* подзаконски акти, во која спаѓаат: уредбата<sup>111</sup>, правилникот, одлуката, наредбата, упатството, деловникот, решението, заклучокот, статутот, колективните договори, актите на разни регулаторни тела, владини органи и организации, како и на единиците на локалната самоуправа вклучително и урбанистичките планови. Уставниот суд нив ги разгледува од аспект на нивната уставност и законитост.

Исто така, Уставниот суд согласно член 110 алинеја 7 од Уставот има надлежност да одлучува единствено за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и здруженијата на граѓаните. Од овој член произлегува дека Уставниот суд е надлежен да одлучува единствено за актите определени со овој член, а не за сите акти донесени од овие субјекти. Од таа причина, иницијативите кои целат кон оценување на други подзаконски акти донесени од нив, Судот ги отфрла заради немање на надлежност.

Најчесто, подзаконските акти се динамична *алатка на администрацијата* и во нив спаѓаат сите правни акти и материјални дејствија што таа ги носи или

<sup>111</sup> Член 91 став 1 алинеја 5 од Уставот “Владата на Република Македонија...донесува уредби и други прописи за извршување на законите“

презема при вршењето на административните дејности. Нормативната дејност на органите на администрацијата се состои во донесување подзаконски општи правни акти, само кога со закон се овластени за тоа. Со нив не може да се установуваат нови права и обврски за граѓаните, туку само се презицираат и доразработуваат законите. Во Република Македонија често, потребата од донесување на подзаконските акти директно се наведува во материјалните закони заради потребата од подетално и попрактично регулирање на односната област, која воедно може да биде подложна на подинамично менување или адаптација во согласност со менливите општествени потреби. Законот освен правната основа, може да го определи и рокот во кој треба подзаконскиот акт да се донесе, субјектот кој треба да го донесе (лице, тело или орган), како и генералната форма и содржина на елементите кои тој треба да го опфати и детализира. Оние подзаконски акти кои не се конкретно наведени во материјалниот закон дека ќе бидат донесени но сепак постои индикација за потреба од дорегулирање на материјата со подзаконски акт, се носат дискреционо, со повикување на член 55 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, во кој е наведено генералното овластување на министерот и/или директорот на самостојниот орган на државната управа да носат подзаконски акти<sup>112</sup>.

Подзаконските акти мора да бидат *донесени* во законски пропишана постапка, при што мора да се почитува очекуваната зацртана форма на актот. Овластувањето кое подзаконскиот акт го добива и кое е пренесено од законот не смее да биде пречекорено и не смее да биде употребено спротивно на целта заради која е дадено. Во случај овие ограничувања да не бидат почитувани, донесениот акт ќе биде неуставен и незаконит. Затоа, уставните одредби се појдовната основа при ценење на подзаконските акти од аспект на поделбата и структурата на државната власт, вклучително како и меѓусебните односи на органите на државната, а особено извршната власт. Често, Уставниот суд на Република Македонија се наоѓа во состојба да ја оценува уставноста и законитоста на бројни подзаконски акти токму од овие аспекти. Ако подзаконскиот акт е спротивен на уставот или законот тој може да биде укинат или поништен. Со поништувањето се поништуваат и сите правни последици кои тој акт ги произвел од моментот на неговото стапување на сила (*ex tunc*) додека со укинувањето на актот тој не може да има правна примена во иднина, започнувајќи од моментот кога тој е укинат (*ex nunc*). Но дури и во случаи кога не се поведува постапка за оценување на уставноста и законитоста на подзаконскиот акт, со својот искажан став Уставниот суд помага во унификација и стандардизација во разбирањето и примената на одредбите.

Уставниот суд на Република Македонија *ги зема во разгледување* иницијативите кои се однесуваат на оценување на уставноста на *пропис или друг општ акт*<sup>113</sup>. Определувањето на тоа *што* Уставниот суд на Република Македонија го смета за пропис кој би бил подобен за уставно судска оценка го наведува во бројни предмети, а тоа генерално го опфаќа пристапот дека актот меѓу другото, треба да содржи општи норми, да уредува односи на општ начин и од него да произлегуваат права и обврски за неопределен број на субјекти во правото. Судот мериторно ги разгледува и сите писмена што на општ начин уредуваат права и обврски, без разлика каков е формалниот назив на актот<sup>114</sup> но земајќи го предвид неговиот

<sup>112</sup> Закон за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на Република Македонија бр.58/2000

<sup>113</sup> Член 11, 12, 13 и 14 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, 1992 година

<sup>114</sup> Во праксата примери со писма-обраќања до граѓаните во кои им се наметнуваат обврски

правен ефект врз граѓаните. Конкретните правни акти не спаѓаат во рамките на надлежноста на Уставниот суд, освен кога потпаѓаат под член 110 став 1 алинеја 3 од Уставот кои се однесуваат на заштита на слободите и правата на граѓаните<sup>115</sup>.

### Уставносудска пракса

Иако во теоријата може да преовладува впечатокот дека границите на опсег на законите наспрема *материјата* која de facto ја регулираат подзаконските акти е јасно поделена, сепак во уставносудската пракса се огледа реалната состојба, каде се јавуваат бројни прашања од овој вид. Во некои предмети се оценува дали начинот на кој ресорниот министер врз основа на законот го уредува предметното прашање со подзаконски акт на определен начин е уставно или не. Тоа може да се воочи во предметот 87/2013 каде беа оспорени член 6 став 4 во делот “содржината и“ од Законот за прекинување на бременоста<sup>116</sup>. Со оглед на тоа дека член 6 став 3 точно ја наведува и набројува содржината на советувањето кое бремената жена ќе го добие<sup>117</sup> се поставува прашање дали постои повредна на уставноста и законитоста на став 4 на истиот член кој наведува дека “Содржината и начинот на советувањето од став 3 на овој член го пропишува министерот за здравство со посебен акт“. Судот по ова прашање не поведе постапка, но дилемата останува. Како што издвоеното мислење наведува : “Со самиот факт што содржината на посебниот акт кој треба да го донесе министерот за здравство повторно се споменува и законски се овластува тој да го уреди со посебен акт, Законот остава и понатаму простор за интервенција на министерот во содржината на подзаконскиот акт, а надвор од веќе дадената законска рамка, со нови елементи на советувањето кои се однапред непознати. Во случај интенцијата на законодавецот сепак да била советувањето на бремената жена единствено да го подразбере како операционализација на законот, а никако како право на изворно утврдување на други содржини на советувањето, ја прави оваа законска формулација потполно излишна и беспредметна, а воедно оправдано за уставно-судска интервенција“<sup>118</sup>.

Во праксата на Уставниот суд неретко се среќава оспорување на уставноста и законитоста на колективни договори. Индикативен пример е У.бр.73/2014 каде е оспоруван Колективниот договор на воздухопловната навигација М-НАВ А.Д. Скопје<sup>119</sup> во целост како и поделни негови одредби. Воедно, треба да се спомене дека колективните договори на ова акционерско друштво биле и порано цел на уставносудско оценување<sup>120</sup>. Во конкретниот случај, Судот укина дел од оспорените одредби наоѓајќи дека тие не се во согласност со Уставот и законот утврдувајќи дека: законски е неосновано при пополнувањето на слободните работни места да се дава приоритет на лицата што се веќе вработени кај работодавачот; коефициентите

<sup>115</sup> Таа постапка е разработена во глава IV членови 51-57 од Деловникот на Уставниот суд.

<sup>116</sup> “Службен весник на Република Македонија“ бр.87/2013

<sup>117</sup> Наведени се можните предности за продолжување на бременоста, ризиците при спроведување односно неспроведување на интервенцијата за прекинување на бременоста по здравјето и животот на жената, методите за вршење на прекинување на бременоста, како и можностите и методите за спречување на бременоста.

<sup>118</sup> Цитат од издвоеното мислење приложено кон Решението на овој предмет.

<sup>119</sup> Под број 02-103/1 од 17.01.2014 година, склучен помеѓу синдикалните организации при М-НАВ А.Д. – Д Скопје Контрола на летање (ССКЛ) и Воздухоплован персонал (СВП) и Управниот одбор на М-НАВ А.Д. Скопје.

<sup>120</sup> Со Решение У.бр.60/2013 Уставниот суд поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на повеќе одредби од Колективниот договор на М-НАВ А.Д. Скопје под број 03-1793/1 од 10.12.2012 година

за сложеност на работните места според кои се утврдуваат различните звања според законот не би требало да претставуваат службена тајна и да се регулираат во посебен анекс на колективниот договор; не постои законско ограничување на бројот на синдикалните претставници што можат да бидат избрани од страна на синдикатот, а нивната законска заштита се однесува на сите нив ирелевантно дали потекнуваат од репрезентативен или не синдикат; и дека согласност за откажување на договорот за вработување на синдикалниот претставник за време на вршењето на должноста се бара од синдикатот кој го избрал работникот и чии интереси ги застапува, а не “репрезентативниот синдикат“ како што наведува колективниот договор.

Исто така, незаконитост преставува и рокот кој е определен за повторно донесување на нов колективен договор, со оглед на тоа дека во Законот за работни односи е наведено дека “колективен договор може да се склучи на определено време за период од две години, со можност за продолжување, со писмена согласност на страните на договорот“<sup>121</sup> со оглед на тоа дека во овој случај временската динамика на менување на актот, притоа без да содржи никакви суштествени промени, е повторено помала од предвидениот минимален рок наведен во Законот. Имајќи предвид дека ваквите договори ги втемелуваат и обезбедуваат работничките и социјалните права на вработените, повеќе од јасно е дека нивното често менување ја нарушува правната сигурност на засегнатите, отворајќи простор за незаконитости и можни злоупотреби.

Генерален став на Судот, како во овој така и во други примери, а воедно и во склад со Законот за работни односи е дека со колективните договори не може да се определат помали права од оние кои се утврдени со закон, а ако содржат такви одредби се сметаат за ништовни и се применуваат соодветните законски одредби. Уставниот суд има и богата пракса<sup>122</sup> на разгледување на одлуки за донесување на детални урбанистички планови (ДУП) при што надлежност на Судот при разгледувањето на овие подзаконски акти воглавно е дали е испочитувана законски утврдената постапка при изработувањето и донесувањето на актот според Законот за просторно и урбанистичко планирање<sup>123</sup>, како и дали се испочитувани други законски одредби од односната област. Таа постапка е разработена во членовите 7 до 48 од наведениот закон а изработувањето, донесувањето и спроведувањето на урбанистичките планови е од јавен интерес. Во овие законски одредби законодавецот во функција на обезбедување на уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија утврдил прецизна регулатива во врска со планирањето на просторот, точно определувајќи ги плановите за просторно и урбанистичко планирање, нивната содржина и постапката за нивно донесување. И покрај тоа што надлежност на Судот е мериторно да оценува дали доносителот ги испочитувал сите фази на постапката, сепак тој не навлегува во прашања од стручно-технички карактер, не је цени самата содржина на плановите, не ги цени заклучоците за оправданоста или неоправданоста на прифатените или неприфатените забелешки и предлози по анкетни листови од граѓани, ниту навлегува во оценката на планот во однос на подзаконски акт (бидејќи претставуваат акти од ист ранг) или во утврдување на сопственички и други

<sup>121</sup> Член 226 од Законот за работни односи.

<sup>122</sup> Примери од скорешната пракса на Уставниот суд: У.бр.63/2014, У.бр. 73/2013, У.бр. 3/2013, У.бр. 6/2013

<sup>123</sup> Службен весник на Република Македонија 51/2005, 137/2007, 151/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011 и 53/2011.

индивидуални права на граѓаните. Придружните документи, како на пример донесување на програми за изработување на урбанистички планови, или одлуки за утврдување потреба од донесување урбанистичка планска документација за усогласување на намената на градежното земјиште, не се во надлежност на Судот мериторно да ги разгледува.

Во предметот У.бр.3/2013 година Судот поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување и изменување на ДУП број 07-1019/13 донесена од Општина Куманово, бидејќи доносителот на одлуката не го достави нацрт-планот и предлог-планот и бидејќи постои спорна фактичка состојба околу испочитувањето на фазите на постапката предвидени во Законот, при што постои повреда на уставното начело на владеење на правото.

Исто така, Уставниот суд ја укина Одлуката за донесување Урбанистички план вон населено место за ГП1 во блок 4.3, 2011-2021, број 07-5169/3 Општина Охрид, бидејќи меѓу другите пропусти во законската постапка, преку постапката за донесување на нов план за простор, фактички се врши измена на веќе планиран простор со важечки план, а измената не е направена преку постапка за изменување и дополнување на постоечки план.

Со Решение У.бр.14/2013 Судот поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување на Изменување и дополнување на ДУП “Долно Водно“ Општина Центар-Скопје. Како што образложението наведува: “...планирањето на просторот кое се врши во постапка и од надлежни органи има за цел задржување или менување на постојната состојба на просторот во постапка во која треба да бидат изразени и потребите на граѓаните што е концепт на законот, заради што и се спроведува јавната анкета. Секакво друго постапување и менување на планот надвор од она што е предвидено во нацрт планот и што не е резултат на јавната анкета во суштина ја обесмислува и ја обезличува целта на јавната анкета...“. По констатирањето на фактичката состојба, според која е евидентно дека “...оспорениот план во делот кој се оспорува со иницијативата, не е истоветен како и Предлог-планот кој бил изложен по повод последно спроведената Јавна презентација и Јавна анкета, на начин што презентираниот Предлог-план во делот што се оспорува со иницијативата, претрпел суштинска промена од аспект на поединечната класа на намена на земјиштето, вклучително и по однос на пристапниот пат“, Судот заклучил дека кога јавно изложен план на увид на граѓаните е со едни содржини, а се презентира конечен план со други содржини, на тој начин се доведува во прашање принципот на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, односно правната сигурност на граѓаните.

Со оглед на трендовите на континуиран пад на стандардот и растот на животните трошоци и искажаниот интерес на граѓаните за прашања врзани со снабдувањето и користењето на различните видови енергија, Уставниот суд често разгледувал иницијативи кои се насочени кон оценка на уставноста и законитоста на Мрежните правила за дистрибуција на топлинска енергија за греење, или Тарифниот систем за продажба на топлинска енергија, Тарифниот систем за пренос на електрична енергија, Тарифниот систем за дистрибуција на електрична енергија, Тарифниот систем за продажба на електрична енергија на тарифни потрошувачи и слично, кои вообичаено се донесуваат од страна на некое регулаторно тело, во случајов Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија. Иницијативите ги ставаа под уставен и законски тест условите и процесот на приклучување и исклучување на корисниците на топлинска енергија, дилемата дали е можно преку подзаконскиот акт кој го носи министерот односно



регулаторните тела – дали може преку актот да се пропишува надлежност на други органи или за граѓаните и другите правни лица да се утврдуваат права и обврски, и други правни прашања<sup>124</sup>.

Во оваа смисла индикативен е предметот У.бр. 125/2012 година, каде цел на иницијативата биле Правилата за снабдување со топлинска енергија. Судот анализирајќи ја спецификата на колективните објекти за домување и пасивното преземање на топлинската енергија при нејзиното поминување низ веркалните цевки, укажал дека: “корисникот на топлинската енергија во колективен објект не е во субординарен однос со останатите корисници, туку станува збор за меѓусебно поврзана активност во користењето на топлинската енергија, како и од аспект на трошоците.“ Заклучокот е дека во колективните објекти за домување, и исклучените потрошувачи од топлинскиот систем објективно користат одредена топлинска енергија поради неможноста тоа да се отстрани, од каде произлегува и основаноста на обврската за истата да платат, пропорционално на потрошената енергија, а не да ја користат на сметка на неисклучените потрошувачи. Со овој став Судот одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на оваа оспорена одредба (член 53 став 2). Случаите кои во пракса носат определена физичка и техничка специфика, се упатени индивидуално да се регулира објективноста на нивната состојба, по потреба и по судски пат. Но, затоа во истиот предмет Судот ги укинал член 13 и член 53 став 1 во делот кој наложува дека поединечно исклучување на потрошувачите по нивно барање може да се врши само по претходно добиена согласност од вкупниот број на потрошувачи на тој колективен објект. Врз база на оваа интервенција на Судот, следеа нови, но засега неуспешни иницијативи кои целеа на некои од пресметковните елементи за определување на цена на испорачана електрична енергија на тарифните потрошувачи<sup>125</sup>.

Дополнително, издвоеното мислење кон предметот наведува дека со оглед на тоа дека во Законот не е утврдена обврска за плаќање надомест за топлинска енергија од страна на лицата кои живеат во колективните објекти за домување, а кои престанале да бидат корисници на топлинска енергија поради исклучување на грејниот простор, неуставно да биде должноста тие да плаќаат дел од надоместокот за топлинска енергија е утврдена со подзаконски акт донесен од Регулаторната комисија. Поради таквата ситуација, ова прашање треба да биде предмет на оценка од страна на редовното судство, а никако да се утврдува со подзаконски акт, како што е сторено.

Во предметот У.бр.149/2013 Уставниот суд поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 12 став 1 точка 10 од Правилникот за спроведување на Законот за акцизите<sup>126</sup> како резултат на познатиот став и пракса во бројни законски и подзаконски акти кои регулираат материја од различна природа. Имено, Судот наведе дека е неуставно “кон барањето за издавање на акцизна дозвола да се приложи и уверение издадено од надлежен суд дека против барателот не се води кривична постапка..бидејќи на тој начин се повредува принципот на презумпција на невиност утврден во член 13 став 1 од Уставот и член 2 од Законот

<sup>124</sup> Правилата за снабдување со топлинска енергија биле разгледувани во У.бр.125/2012, У.бр.197/2012, У.бр.83/2013, 98/2013 и У.бр.80/2013. Кај некои имало процесни пречки да се одлучува, бидејќи актот не бил повеќе во важност и примена (У.бр. 95/2013).

<sup>125</sup> Како на пример реактивната електрична енергија, активната моќност или ангажираната топлинска моќност

<sup>126</sup> Службен весник на Република Македонија број 40/2001, 72/2001, 89/2001, 50/2002, 86/2002, 19/2003, 54/2003, 6/2004, 6/2005, 44/2006, 137/2006, 25/2008, 125/2008, 53/2009, 94/2009, 122/2009, 46/2010, 85/2010, 156/2010, 29/2012 и 106/2012

за кривичната постапка“. Ова од причини што лицето кое според закон би сакало да добие акцизна дозвола ако сака да пороизведува, складира, прима или испраќа добра подлежни на акциза (а за него не се води кривична постапка), практично во постапка на непостоење на услови за настанување на акцизен долг, со оспорената одредба тоа се смета за виновно за сторено кривично дело и пред да биде утврдена неговата вина со правосилна судска одлука поради што таа одредба по својата суштина во овој дел всушност е казнена одредба, односно има елементи на правна последица од осуда врз лицето што не произлегува од осудата, туку настапува по сила на законот (*ex lege*) и на тој начин се проширува правното дејство на осудата, за што не постои уставен основ.

За некои подзаконски акти Уставниот суд е на позиција дека немаат карактер на пропис кој е подобен за уставносудска оценка па спрема тоа Судот се прогласува за ненадлежен. Тоа се случаи кога оспорениот правилник има карактер на интересен акт со кој само се доуредуваат интерните односи или одредени прашања кои се однесуваат само на вработените на некое конкретно министерство или друга организација (пример У.бр. 54/2013). Се смета дека ваквиот тип на Правилници се однесуваат исклучиво на интерните односи, односно се однесуваат само за лицата кои се на служба и работа во тој конкретен правен субјект. Ист случај е и У.бр.145/2013 кој се однесува на оценка на Правилникот за избор, упатување и враќање на лица од Министерството за одбрана и Армијата на Република Македонија на служба од странство-тоа е интересен акт на Министерството за одбрана. Исто е постапено и во предметот У.бр. 27/2014 година, со оглед на тоа дека иницијативата целеше кон Правилникот за кадровски менаџмент во Воената служба за безбедност и контраразузнавање. Но, во У.бр.13/2013 за Правилникот за постапката за прием на професионални војници на служба во Армијата на Република Македонија донесен од министерот за одбрана Уставниот суд повел постапка од причина што законскиот основ за носење на овој правилник престанал да важи (не е повеќе во правниот поредок, нема законски основ) а законски определениот транзитoren период од девет месеци за донесување на новите подзаконски и други акти изминал.

Некои предмети упатуваат на тоа дека министерствата според Законот за организација и работа на органите на државната управа вршат работи утврдени со закон, а не со Деловникот на владата (У.бр.100/2013). Сепак Судот ценејќи ги односните закони и Деловникот зазема став дека оспорените делови од Деловникот не можат да се гледаат изолирано сами за себе, туку во контекст на целината на одредбите од Деловникот кои ја разработуваат материјата на меѓусебната соработка на министерствата и на другите органи на управата, особено кога се однесува на прашањата за регулаторна реформа како интегрален дел на реформата на јавната администрација.

Исто така, во предметот У.бр. 63/2013 при решавање на прашањето кон кое целела иницијативата – дека според Уставот правата на вработените и нивната положба се уредувала со закон и со колективни договори, а не со актите за систематизација, како што предвидувала оспорената одредба, бидејќи оспорениот член 15 став 3 алинеја 3 од Законот за јавните службеници<sup>127</sup> наведува дека во јавната служба може да се вработи лице кое ги исполнува општите и посебните услови, а во посебните услови спаѓаат и други услови кои се утврдени во актот за систематизација на работните места. Овде Судот сметал дека определбата дел од

<sup>127</sup> Службен весник на Република Македонија бр.52/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013 и 106/2013.

посебните услови за вработување во јавната служба да бидат утврдени во актот за систематизација на работните места, за секоја одделна служба, не ги повредува уставните одредби посочени во иницијативата. Всушност, со подзаконскиот акт за систематизација се определуваат посебните услови за вршење на работата на секое поединечно работно место но и бројот и структурата на потребите од работници во конкретната јавна служба. Во таа смисла тој не уредува права и обврски од работниот однос, бидејќи веќе се пропишани, туку утврдува други посебни услови, кои произлегуваат од специфичните работи кои ги вршат јавните службеници. Судот смета дека во законската одредба не е можно детално, за секое конкретно работно место конкретно да се набројат сите елементи и квалификации кои треба да ги исполнува лицето кое се вработува во јавна служба. Самиот акт за систематизација на работните места не е ниту пак може да биде извор на правото по однос на правата на државните службеници и нивната положба, туку се работи за интерен акт со кој се доуредуваат интерни и конкретни прашања од процесот на работата.

Што се однесува до подзаконски акти кои ги носат единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), интересен пример е предметот У.бр. 152/2013, каде Судот повел постапка за оценување на уставноста и законитоста од причина што општината Јегуновце во своите донесени Критериуми за утврдување на пазарна вредност на недвижен имот во Општина Јегуновце<sup>128</sup> определила драстично различен број на бодови (кој претставувал основа за утврдување на пазарната вредност) во зависност од титуларот на сопственоста на недвижниот имот, поточно во зависност од тоа дали сопственикот е физичко или правно лице (5 наспроти 40 бодови). Оваа регулатива е и во директна спротивност и надвор од правно утврдените рамки во Законот на даноците на имот и Методологијата за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот.

Слични предмети во кои Судот имал интервентна (укинувачка или поништувачка улога), а каде се ценело дека носителот на подзаконскиот акт делувал спротивно на принципот на уставност и законитост се: предвидување на дополнителни критериуми, освен законски поставениот основен критериум за стекнување на станарско право<sup>129</sup>; самостојно утврдување на цените на здравствените услуги што паѓаат на товар на Фондот за здравствено осигурување, надвор од стандардите и нормативите, тоест рамките на Законот за здравствена заштита<sup>130</sup>; регулирање на категоризација на стручните лица надвор од законските рамки, предвидување на повеќе услови од законските за стекнување на звањето овластен сметководител и утврдување на бројни ограничувања за вршителите на оваа дејност кои се надвор од законската рамка<sup>131</sup>; одредување на максималниот број на поени што може да ги добие избраниот лекар без оглед на бројот на пациентите на кои им пружа здравствена заштита со што се ограничува на осигурениците правото

<sup>128</sup> Број 07-300/16 од 28.02.2013 година, Службен гласник на Општина Јегуновце број 47/2013 од 01.03.2013 година

<sup>129</sup> Предвидено во Правилникот за решавање на станбените потреби на работниците, донесен од Советот на Земјоделскиот институт, Скопје, У.бр.238/1992

<sup>130</sup> Оспорен бил Ценовникот за извршени здравствени услуги на медицинскиот центар “Борка Талески“ од Прилеп У.бр. 135/1993

<sup>131</sup> Предвидено во Правилникот за услови и критериуми за стекнување на професионални звања од областа на сметководството, донесен од Собранието на Сојузот на сметководители, финансисти и ревизори на Република Македонија 1994/95 година и Правилникот за условите и критериумите за стекнување професионално звање од областа на сметководството-овластен сметководител, донесен од Конференцијата на Комората за сметководствено-финансиските работници 1995 година, У.бр. 247/1995

на слободен избор на лекар за осигуреникот и дополнително утврдување на јавна давачка<sup>132</sup>; додавање на нови критериуми, надвор од законските за утврдување на организационите единици во јавните здравствени установи кои не можат да се издаваат под закуп<sup>133</sup>; овластување од страна на законодавецот на Судскиот совет да пропише други критериуми за оцена на стручноста и совесноста на судијата различни од утврдените од Законот за судовите и тоа со подзаконски акт<sup>134</sup>; пропишување на категоризација на корисници на комуналните услуги преку која се излегува надвор од законските услови и критериуми за формирање на цена на комуналната услуга и нееднаков третман помеѓу правните лица<sup>135</sup>; преку de facto менување на условите за извршување на директните плаќања за земјоделските активности, владата извршила повратно дејство на законите и прописите и го довела во прашање начелото на владеење на правото<sup>136</sup>; и тн.

Слично, во предметот У.бр.4/2007 Уставниот суд ги укинал Критериумите за надомест на нематеријална штета поради смрт, телесна повреда и нарушување на здравјето од употреба на моторни возила, донесени во октомври 2006 година од Комисијата за осигурување од автомобилска одговорност при Владата на Република Македонија. Бидејќи критериумите од кои ќе зависи колкав надоместок ќе биде досуден во судска постапка веќе се дадени во членот 189 од Законот за облигационите односи, при што се наведени и факторите кои влијаат при определувањето на висината на штетата, Судот сметаше дека не постои уставна оправданост за нормативниот потег на владата. При состојба на јасно определени критериуми од кои зависи висината на досудениот износ на име нематеријална штета и при уставно определени самостојни и независни судови, не смее на судовите да им се наметнува надоместокот да го определуваат заедно со Законот и врз основа на критериуми и рамка утврдени во Критериумите за надомест на нематеријална штета поради смрт, телесна повреда и нарушување на здравјето од употреба на моторни возила штета поради смрт, телесна повреда и нарушување на здравјето од употреба на моторни возила. Состојбата бездруго може да се употреби како пример на мешање на извршната во судската власт, која треба да биде независна и самостојна. Ова особено бидејќи во завршните одредби на овој подзаконски акт беше предвидено Критериумите да се достават до сите основни, апелациони и Врховниот суд на Република Македонија во определен рок, заради одлучување при утврдување на ваков вид надомест на штета на сите предмети што се во постапка.

Во предметот У.бр.136/12 оспорен е Правилникот за поблиските критериуми, висината и начинот на исплата на паричната награда на здравствените работници и здравствените соработници вработени во јавните здравствени

<sup>132</sup> Предвидени во Правилникот за начинот на плаќање на здравствените услуги во примарната здравствена заштита донесен од Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување, Службен весник на РМ бр.48/2001, У.бр. 170/2001

<sup>133</sup> Предвидени во Правилникот за критериумите за утврдување на организационите единици во ЈЗУ кои не можат да се издаваат под закуп, Службен весник на РМ бр.32/2006 и 4/2007, донесен од министерот за здравство, У.бр. 16/2007

<sup>134</sup> Правилник за постапката и критериумите за следење и оценување на работата на судиите, Службен весник на РМ бр.31/2008, У.бр. 237/2009

<sup>135</sup> Одлука за одобрување на висината на цената за собирање и транспортирање на комуналниот отпад на Град Скопје, Службен гласник на град Скопје бр.12/2010, У.бр.12/2011

<sup>136</sup> Уредба за изменување и дополнување на Уредбата за поблиските критериуми за директни плаќања, корисниците на средствата, максималните износи и начинот на директните плаќања за 2011 година, донесена од Владата на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.52/2011, У.бр. 118/2011

установи<sup>137</sup> донесен од страна на министерот за здравство, од причина што пропишувањето на критериумите, висината и начинот на исплата на паричната награда за здравствените работници и здравствените соработници вработени во јавните здравствени установи не би требало да се уредуваат со подзаконски општ акт, со што се излегувало надвор од уставните определби тие права да се уредуваат со закон и колективен договор. При заземање на ставот, во Судот постоеја поделени мислења околу тоа дали по однос на определени прашања актуелната законски определена рамка за пропишување на висината на паричната награда поседува задоволителна рамка и критериуми врз база на кои со подзаконски акт е можно да се дорегулира. Имено, анализата на наведените законски одредби покажа дека платите, надоместоците на плата и додатоците на плата на здравствените работници и здравствените соработници се утврдуваат во согласност со закон<sup>138</sup> и колективен договор<sup>139</sup>, а за пропишување на поблиските критериуми за остварување на ова право, висината и начинот на исплата на паричната награда, го овластил министерот за здравство. Со тоа, Судот сметаше дека нивната натамошна разработка преку пропишувањето на поблиски критериуми за остварување на ова право, со оспорениот подзаконски акт донесен од страна на министерот за здравство, е во функција на операционализација на Законот, а не нивно изворно пропишување. Меѓутоа, по однос на висината на паричната награда која може да се исплати, мислењата беа поделени по однос на тоа дали законодавецот пропуштил да определи критериуми, односно рамка за определувањето на висината на ваквата награда, со оглед на тоа дека не упатил тоа да се утврдува со колективен договор. Затоа, постоеше дилемата дали овие одредби од оспорениот Правилник претставуваат изворно уредување со подзаконски акт на материја чие уредување е во законска надлежност, односно претставува навлегување на извршната во законодавната власт, што води кон повреда на начелата на владеење на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

<sup>137</sup> „Службен весник на Република Македонија“ бр. 102/2012

<sup>138</sup> Според член 219 став 5 и став 6 од материјалниот закон

<sup>139</sup> Што е во согласност со член 32 став 5 од Уставот

## „УСТАВНА КОНТРОЛА НА ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ ВО БЕЛГИЈА“

*Проф. д-р Пјер Ниул*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА БЕЛГИЈА

### ВОВЕД

Последниве неколку децении управните спорови се сè почести затоа што властите интервенираат преку прописи во најразлични области. Всушност, интеракцијата меѓу институциите и граѓаните станува исто така сè почеста што ги зголемува можностите за мешање во правата и слободите кои им се загарантирани на граѓаните. Потребата од борба против административното самоволие и потребата да се обезбеди владеењето на правото и на нормите кои се хиерархиски надредени над прописите, како што се уставните норми, ја зголеми потребата од судска контрола на управната работа.

Прво, на кусо ќе го определиме поимот *пропис* во Белгија (дел 1). Потоа ќе преминеме кон телата на кои им е доверена уставната контрола и надлежностите со кои располагаат (дел 2). Конечно, ќе видиме каква е природата на уставната контрола во однос на прописите (дел 3).

### ДЕЛ I. ПРОПИСИТЕ

Според белгиското право, регулаторниот акт се одликува со нормативност – тој донесува правни правила, а по својата општост и апстракција треба да содржи општи апстрактни одредби и треба да се применува на неопределен број лица или на една или повеќе категории лица за разлика од индивидуалните правила кои се однесуваат на едно или повеќе определени лица (индивидуален или колективен акт) – и треба да биде перманентен – да не престанува да важи со првата имплементација, туку да се применува континуирано, иако може да биде временски ограничен.

Бидејќи Белгија е федерална и децентрализирана држава регулаторната власт е поделена помеѓу повеќе нивоа на власт:

Во рамките на федералната држава, регулаторната власт ја врши кралот, во форма на кралски укази кои се исто така потпишани од еден или повеќе министри. (член 37, 105 и 108 од Уставот), па дури и само од министри во форма на министерски налози. Сепак, судската практика стриктно го определува префрлувањето на регулаторната власт на еден министер. Ваквото овластување не може да се однесува на самата суштина на власта која му е доделена на кралот, туку се ограничува на второстепени аспекти, од дополнителна или техничка природа.

- Во рамките на федералните колективитети, регионите и заедниците, регулаторната власт ја вршат владите на регионите и заедниците (член 20 од специјалниот Закон за институционални реформи од 8 август 1980 година).

- Во рамките на децентрализираните заедници како што се општините и провинциите, регулаторната власт исто така ја вршат општински и провинциски совети, или локалните собранија, избрани по директен пат. Поретко, и во законски прецизирани услови, регулаторната власт може да ја врши извршното тело на

заедницата или провинцијата како што се општинските или провинциските собори или градоначалникот или гувернерот на провинцијата. Во сите овие случаи станува збор за прописи на заедниците или на провинциите (се применува членот 162 од Уставот и трите регионални декрети).

- Во одредени случаи, федералниот законодавец, регионалниот законодавец или законодавецот на заедницата ја доделува регулаторната власт на јавни институции задолжени да го обезбедат, па дури и регулираат работењето на одреден сектор. Станува збор за независни управни власти. Овој феномен се разви на маргините на Уставот и долго време беше преиспитуван. Сепак, неодамна е потврден од страна на Уставниот суд кој ја признава уставноста на префрлувањето на регулаторната власт на еден таков орган под три услови: треба да станува збор за точно определена техничка материја; треба да станува збор за специфични извршни надлежности; а особено, тоа мора да подлежи на судска и парламентарна контрола<sup>140</sup>.

Конечно, ќе споменеме дека во белгиското право, регулаторната власт може да биде изведена или автономна. Регулаторната власт е автономна ако Уставот ја доделува директно, без посредство на законодавецот. Од друга страна, станува збор за изведена регулаторна власт ако нејзиното постоење и вршење се должи на овластување дадено од законодавецот. Ваквото овластување може да произлезе од некоја општа клаузула во Уставот која овозможува општо овластување за спроведување на законите; или може да се должи на формално, експлицитно и прецизно овластување од страна на законодавецот кој на ополномоштениот му дава специфична задача за спроведување на законодавната норма. Според белгиското право носител на автономната регулаторна власт е носителот на извршната федерална власт, Кралот, врз основа на член 37 (кој се однесува на општиот јавен ред) и член 107 (кој се однесува на системските овластувања) од Уставот, како и шефовите на владите на регионите и на заедниците врз основа на член 87 од специјалниот закон од 8 август 1980 (за статусот на управниот персонал). Освен во овие случаи, регулаторната власт може само да биде изведена. Извршната федерална власт е определена со член 105 и 108 од Уставот; општинските и регионалните влади со член 20 и 78 од специјалниот закон за институционални реформи од 8 август 1980; извршната власт на провинциите и заедниците од регионалните декрети кои се дел од материјата за провинциите и заедниците; и независната административна власт од законите со кои се определува. Ќе видиме дека ваквото разграничување може да влијае врз природата на уставната контрола (3).

## ДЕЛ II. ОРГАНИ КОИ ВРШАТ УСТАВНА КОНТРОЛА

Уставната контрола на прописите во Белгија е доверена на судската власт и на Државниот совет. Таа е ретко привилегија на Уставниот суд кој е по правило судија на законодавната активност. Уставната контрола може да ја врши и надзорно тело кога станува збор за прописи на заедниците и провинциите. Во последниот случај сепак, станува збор за интервенција на управно тело. Нашето излагање се фокусира на првите три органи кои се судски органи.

<sup>140</sup> Пресуди бр. 130/2010 од 18 ноември 2010; бр. 97/2011 од 31 мај 2011; бр. 166/2011 од 10 ноември 2011; бр. 117/2013 од 7 август 2013; бр. 158/2013 од 21 ноември 2013. Сите пресуди на Уставниот суд на Белгија се достапни на страницата <http://www.const-court.be/>. прозорче „affaires pendantes et jurisprudence“, потпрозорче „Arrêts“.

## I. Белгискиот судски пејзаж

Пред да пристапиме кон подетално разгледување на секој од овие три судски органи треба накусо да го опишеме белгискиот судски пејзаж, во кој се забележуваат три типа судство. Имено, Уставот го утврдува постоењето на Уставниот суд, во поглавјето бр 5, член 142. Потоа во поглавјето бр.6 (чл. 144-159) постоењето на судска власт и во поглавјето бр. 7 (чл. 160 и 161) постоењето на „Државниот совет и на управните судови“.

Споровите кои произлегуваат од однесувањето на администрацијата се поделени помеѓу трите вида судство на различен начин, но главно помеѓу редовниот и управниот судија. Како? Во доменот на управните спорови, Белгија се одлучи за мешан систем и поделба на надлежностите помеѓу два вида судство, кој произлегува од комбинацијата на општата клаузула и на специјалните клаузули за поделба на судската надлежност. Основната причина за тоа е фактот што Белгија, во моментот на нејзиното создавање, била земја која имала речиси само судски поредок, а во текот на историјата се надоврзале, прво во 19 век управните специјализирани судови, а потоа, од 1946 година управното судство со општа вокација како што е Државниот совет, без притоа да се намалат надлежностите на судството.

### A. — Општа клаузула

Општата клаузула е дел од членовите 144 и 145 од Уставот. Претставките кои се однесуваат на граѓанските права се во доменот на редовното судство. Оние кои се однесуваат на политичките права се исто така во негова надлежност, освен исклучоците востановени со закон.

Во поделбата на надлежностите помеѓу двата вида судство, „Уставот не се осврнува ниту на својството на подносителите (јавни или приватни ентитети) ниту на природата на актите за кои постои сомневање дека го кршат правото, туку само на природата на повреденото право“.<sup>141</sup>

Критериумот на поделба е значи постоењето или непостоењето на субјективно право: секој спор со кој се преиспитува јавен орган и кој се однесува на субјективните права, граѓански или политички, произлегува по правило од судството кое суди во спорови од општото и управното право. Од друга страна, во случаите кога судскиот спор за ентитет опфатен со јавното право треба да се осврне или да констатира прекршување на одредена норма, а не на субјективно право, спорот не може да се покрене пред судовите од редовното судство.

Оттука произлегува дека доколку е поднесено барање за поништување поради пречекорување на овластувањето на одреден акт на управен орган, Државниот совет треба да се прогласи за ненадлежен ако барањето се однесува на субјективно право, односно ако административниот акт кој е предмет на оспорување е одлука со која јавната власт одбива да признае или изврши обврска поврзана со субјективно право наведено од поносителот и кога подносителот наведува дека постапувајќи на тој начин органот го прекршил владеењето на правото, на кое и самиот подлежи. За да се определи „вистинската цел“ на едно барање за поништување треба да се води сметка за предметот на барањето (*petitum*) и неговата основа (*causa petendi*). Сепак, теоријата на вистинската цел не се однесува на барањата насочени против одреден пропис за кој е надлежен Државниот совет.

<sup>141</sup> Кас., пресуда Фландрија, 5 ноември 1920, *Pas.*, 1920, I, 193.



Всушност, во овој случај органот нема поврзана надлежност туку дискрециона надлежност од која не може да произлезе постоење на субјективно право, освен правото на надомест (види подолу).

Судската власт, значи, без разлика дали станува збор за редовен или управен судија, нема надлежност да поништи пропис. Всушност, тоа е Ахиловата петица.

### *В. — Специјални клаузули*

Постојат два вида специјални клаузули за поделба на судската надлежност:

#### 1. – Спорови за политички права

Што се однесува до субјективните права од политичка природа, надлежноста да се преиспита законитоста на одредени административни акти, со посебни закони, врз основа на членот 145 од Уставот, ѝ е доделена како на судската власт (особено во доменот на даноците, економијата и социјалните права) така и на управните судови (во областа на изборите, забраната за давање јавни средства на политички партии и мешани претпријатија, на пример). Во овој домен Државниот совет интервенира како судија со полна надлежност или како управен, касационен судија.

#### 2. – Спорови за пречекорување на овластувањата

Општо гледано, Државниот совет доби овластување да ги поништува прописите донесени од управните органи и други, исцрпно наведени органи, а со кои се прават процедурални прекршоци или прекршоци за кои се предвидува ништовност, како што се пречекорување или злоупотреба на овластувањата (член 14, дел 1, од Консолидираниот текст на Законот за Државен совет).

Во оваа материја, Државниот совет не е судија со полна надлежност. Тој не одлучува за правата туку, на барање на засегнатата странка, се произнесува по законитоста на административните акти кои му се доставени. Во таа смисла, барањето за поништување доставено до Државниот совет претставува барање за разгледување на законитоста. Во овие рамки, на Советот му е дозволено поништување, па дури и суспензија на прописите.

Овластувањето на Државниот совет да поништи одреден акт се нарекува општо овластување во смисла на тоа дека барањето е од општо право и може да се извршува без да се уреди неговата имплементација со посебен текст. Сепак, ваквата надлежност не ја исклучува можност со посебен законски текст да се уреди барањето пред редовните судови, или да се востанови Државниот совет како судија од последна инстанца овластен да одлучува по мериторноста на барањето како судија со полна надлежност.

Ваквата надлежност, сепак е *дополнителна*, поради фактот што надлежноста на Државниот совет е ограничена со надлежноста на судската власт согласно со претходно цитираните членови 144 и 145 од Уставот, кога реален предмет на поништување пред Државниот совет претставува признавање на субјективно право. (види горе).

## II. Судска власт

Судската власт може да ја разгледува уставноста на одреден пропис на два начина: или по пат на инцидентна контрола или преку барање за граѓанска одговорност на администрацијата.

### A. Инцидентна контрола

Членот 159 од Уставот утврдува дека „судовите ќе ги применуваат општите, регионални и локални одредби и протиси само ако се во согласност со законите“.

На тој начин, членот 159 од Уставот ја обврзува судската власт да не го применува нелегалниот пропис во спорот во кој се применува тој пропис. Несоодветноста со законот може исто така да се сфати во поширока смисла како неусогласеност со Уставот. Со други зборови, преку приговор за нелегалност, секој судија може да одбие да примени пропис кој би бил во спротивност со Уставот, без временско ограничување.

Ваквиот уставен прерогатив сепак му дава за право на судијата да ја провери уставноста на одреден пропис само по инцидентен пат односно за време на спор чиј предмет е субјективно право или при кривичен спор. Освен тоа, за разлика од одлуката за поништување, судијата на овој начин не може да го отстрани од правниот поредок регулаторниот акт кој е оценет како неуставен. Изјавата за неуставност има само вредност *inter partes*. Таа претставува релативна правосилна пресуда.

### B. Спор за граѓанска одговорност

Видовме дека врз основа на член 144 од Уставот „граѓанските права“ за кои се покренува постапка против администрацијата спаѓаат исклучиво во надлежност на редовното судство. Тоа е случај со споровите за граѓанска одговорност на јавните власти. Преку ваквите спорови, судската власт, по пресудата од 5 ноември 1920, ќе добие во своја надлежност добар дел од управните спорови, а со тоа и уставната контрола на прописите. Тоа се остварува преку две постапки за оценување.

Прво, правото на надомест на штета предизвикана од прекршок на административната администрација е оценето од страна на Касациониот суд како субјективно право од граѓанска природа иако причинителот на прекршокот е јавен орган. Тоа се должи на фактот што суштината на спорот за граѓанска одговорност е опфатена со член 1382 од Граѓанскиот законик. Всушност, во белгиското законодавство не постои пандан на оваа одредба од Граѓанскиот законик за органите кои дејствуваат како јавни ентитети така што малку по малку членот 1382 од Граѓанскиот законик беше прогласен за применлив во оваа материја. Ако во прво време, редовното судство, во име на принципот на поделба на власта, забранува да се применува оваа одредба на органите кои дејствуваат како јавни правни лица, тоа не е случај од претходно цитираната пресуда Фландрија од 5 ноември 1920 година. Во оваа одлука, Касациониот суд пресуди дека се применува членот 1382 од Граѓанскиот законик затоа што нема простор да се разгледува својството на странките во спорот (приватни или јавни ентитети) ниту природата на актите кои можат да предизвикаат кршење на правото (акти од јавното или приватно право) туку само природата на прекршеното право (граѓанско или политичко право).

Потоа, Касациониот суд го пренесе принципот на законитост во доменот на одговорност на јавните власти во форма на речиси совршена равенка: секоја незаконитост претставува прекршок. Поточно, тој пресуди дека „освен во случаи на ненамерна грешка или на друга причина за ослободување од вина, управниот орган прави прекршок ако донесе или одобри пропис кој не е во согласност со уставните или законските правила кои му наметнуваат да се воздржи од дејство или да дејствува на определен начин, така што ако прекршокот причинил одредена штета тоа ќе повлече негова граѓанска одговорност“.<sup>142</sup>

На тој начин белгискиот Касационен суд го задржа поимот *грешка* во однос на регулаторните одлуки<sup>143</sup>, во однос на воздржувањето од донесување на пропис наметнат со закон<sup>144</sup>, во однос на вршење на дискреционо овластување<sup>145</sup> и во однос на пропис кој не е во согласност со одредена норма, внатрешна или меѓународна, а која предвидува органот да се воздржи од дејство или да дејствува на определен начин.<sup>146</sup> Од 2004, Касациониот суд ја дефинира грешката на управниот орган како однесување кое претставува или погрешно однесување во однос на критериумот за внимателно и разумно однесување на управниот орган или како ненамерна грешка или друг вид оправдување, со кој се крши нормата од националното или меѓународното право, а која бара органот да се воздржи од дејствување или да дејствува на определен начин.<sup>147</sup>

Ако правото на надомест на штета (признаено со член 1382 од Граѓанскиот законик) која е резултат на прекршокот се смета за субјективно право од граѓанска природа, секој неуставен пропис може да се оспори пред редовен судија за да се добие надомест на штета од авторот на прописот затоа што штетата е причинета од еден таков акт. При тоа се подразбира дека треба се утврди штетата и причинска врска помеѓу прекршокот и штетата. Со други зборови, речиси совршената еднаквост помеѓу нелегалноста и граѓанскиот прекршок овозможуваат да се добие од редовниот судија истата констатација за нелегалност како и онаа која ја дава управниот судија, и освен тоа, да добие непаричен надоместок или надоместок еднаков на штетата, без притоа да се забрани спорниот пропис. Истиот пропис значи, може да биде предмет на разгледување и од страна на редовниот и од страна на управниот судија, во зависност од типот на надомест што се очекува.

Проширувањето на надлежноста на редовниот судија на случаите на прекршување на субјективното право по грешка од страна на администрацијата се удвои со зајакнување на овластувањата на редовниот судија да може да ги суди и нелегалните дејствија направени од страна на администрацијата.

Во почетокот, во име на принципот на поделба на власта, редовниот судија не бил овластен да ѝ забрани на извршната власт да извршува дејства од нејзиното функционирање.<sup>148</sup> После двете пресуди на Касациониот суд од 21 октомври 1982<sup>149</sup> и од 21 март 1985<sup>150</sup>, судската власт се смета за надлежна како за превенција така и за надомест на незаконит прекршок на граѓанско или политичко

<sup>142</sup> Кас., 13 мај 1982, *J.T.*, 1982, стр. 772.

<sup>143</sup> Кас., 7 мај 1963, *Pas.*, I, 1963, стр. 744.

<sup>144</sup> Кас., 23 април 1971, *Pas.*, I, 1971, стр. 752.

<sup>145</sup> Кас., 7 ноември 1975, *Pas.*, I, 1976, стр. 306.

<sup>146</sup> Кас., 14 јануари 2000, *Pas.*, I, 2000, стр. 33.

<sup>147</sup> Кас., 25 октомври 2004, *Pas.*, I, 2004, I, p. 1668 ; 21 декември 2007, *Pas.*, I, 2007, стр. 2491 ; 8 февруари 2008, *Pas.*, I, 2008, стр. 382.

<sup>148</sup> Види. Кас., 19 декември 1935, *Pas.*, 1936, I, стр. 94.

<sup>149</sup> *Pas.*, 1983, I, стр. 251.

<sup>150</sup> *J.T.*, 1985, стр. 697 и s. закл. J. Velu.

право, без разлика на тоа кој е причинителот на прекршокот. Од тогаш бројни се одлуките на судиите кои одлучуваат во забрзана постапка и на мериторните судии кои во различни домени се прогласуваат за надлежни да пропишат мерки на одреден управен орган, а особено да пропишат забрани за да се спречи или прекине одреден прекршок на субјективното право од страна на овој орган.

Единственото ограничување во овластувањата на редовниот судија во врска со давањето позитивни или негативни налози на администрацијата се однесува на овластувањето на дискреционо оценување на шефот на управниот орган. Во овој случај, редовниот судија не може, да се меша во надлежноста која ѝ припаѓа на администрацијата, и да наложи таа да ја замени сопствената проценка со онаа на судијата, наметнувајќи ѝ да усвои таква и таква одлука, наместо незаконската одлука. Тоа е особено случај во доменот на прописите. Судските одлуки со кои ѝ се наложува на администрацијата да усвои или повлече пропис поради некоја уставна одредба, од овие причини, се доста ретки.

### III. Државен совет

Постојат два вида уставна контрола на регулаторните акти која ја врши Државниот совет. Станува збор или за превентивна или за куративна контрола. Овие два типа на контрола им се доверени на две одделенија во Државниот совет: Одделението за законодавство и Одделението за управни спорови.

#### *A. Превентивна контрола*

Согласно членот 3 од Законот за Државен совет, Одделението за законодавство при Државниот совет е задолжено да врши контрола на нацртите на законодавните и на регулаторните акти, во форма на мислења, за територијата на Федералната држава, на регионите и на заедниците. Оваа превентивна контрола не се однесува значи, на општинските ниту на провинциските прописи, ниту на прописите донесени од страна на независните управни органи.

Расправа е задолжителна за сите регулаторни нацрт-решенија освен во два случаи: посебно оправдана итност; проекти кои се однесуваат на буџетите, сметките, заемите, погранични операции и војската. Овие исклучоци може да се контролираат од страна на одделението за управни спорови, по службена должност или на барање на една од странките, во случај на барање за поништување, покренато подоцна против нацртот кој станал регулаторно решение. Толкувањето за овие два исклучоци е рестриктивно.

Расправата потекнува од федералните, регионалните министерства и министерствата на заедниците и се спроведува во завршната етапа од постапката за елаборација на регулаторното решение, или по размената на мислења и другите форми на состанување, усогласување или учество кои треба да се спроведат така што Одделението за законодавство треба да се изјасни за речиси готов акт.

Ако подносителот на нацрт-прописот не поставува рокови, разгледувањето се врши според редоследот на запишани предмети во Одделението за законодавство. Ако подносителот на барањето бара мислење во рок од 30 или 60 дена, Одделението за законодавство може да се ограничи на разгледување на законската основа, надлежноста на авторот на актот како и исполнувањето на пропишаните формалности. Овој рок може да се продолжи на 45 или на 75 дена ако предметот треба да се разгледа од страна на Генералното собрание или на двата дома. Ако подносителот на барањето бара мислење со назнака на итност, односно во рок од

пет работни дена, Одделението за законодавство треба да се ограничи на разгледување на законската основа, надлежноста на авторот на актот како и исполнувањето на пропишаните формалности. Во овој случај итноста треба посебно да се образложи, а образложението да се внесе во воведниот дел на решенијата за регулаторните акти. Рокот од пет работни дена може да се продолжи на осум работни дена ако предметот треба да биде разгледан од страна на генералното собрание или од страна на двата дома. Ако мислењето се однесува на нацрт-пропис, и ако Одделението за законодавство не го доставило во бараниот рок, подносителот на барањето е ослободен од обврската да го земе мислењето. Во тој случај во почетниот дел од решението се напоменува дека мислењето не е доставено во бараниот рок.<sup>151</sup>

Одделението за законодавство значи, треба секогаш да ја разгледува пошироката законитост на нацрт-прописот, односно почитување на принципот на хиерархија на нормите, а со тоа и на усогласеноста со уставните норми, како и постоење на доволен правен основ во надредената норма, особено во уставната норма. Одделението за законодавство треба секогаш да ја контролира надлежноста на авторот на нацрт-текстот, што во една Федерална држава подразбира поделба на надлежностите помеѓу федералната власт, заедниците и регионите, а што е предвидено со уставните или речиси уставните норми (закони, од кои поголем дел се специјални закони). Одделението може исто така да ја контролира кохерентноста на нацрт-прописот како и неговиот законодавен квалитет.<sup>152</sup> Од друга страна, одделението не навлегува во политичките аспекти или во опортунитетот на прописот што се разгледува.

Како што и самото име кажува мислењата немаат задолжителен карактер. Органот има слобода во изборот кој е од политичка природа. Тој може да го следи мислењето, целосно, делумно или дури и да се откаже од негово исполнување, се разбира не без ризик од евентуална жалба пред Државниот совет или од приговор за неуставност пред судската власт или пред Државниот совет ако нацрт-прописот стане пропис. На тој начин, органот е доволно предупреден за ризиците од неуставност на нацрт-прописот.

### *В. Куративна контрола*

Куративната контрола на уставноста на одреден пропис се извршува на два начина: по директно барање и по инцидентен пат.

#### 1. Директно барање или барање за пречекорување на овластувањата

Суштината на барањето за пречекорување на овластувањата е опфатена со член 14, дел 1, од Законот за Државен совет. Според овој член одделението за управни спорови „донесува пресуди по барања за поништување [...] покренати против [...] прописите“ на управните органи или на другите јавни власти. Како дополнение на барањето за поништување, Државниот совет исто така е надлежен да го запре, по скратена постапка, извршувањето на прописите (член 17 од истиот закон).

<sup>151</sup> Членот 84 од Законот за Државниот совет е достапен на страницата : <http://www.conseil-etat.be/> прозорче « procédure », подпрозорче « section de législation ».

<sup>152</sup> За да добиете подетален увид во извршената контрола консултирајте ги годишните хроники за Државниот совет кои излегуваат во Белгиската ревија на Уставното право.

Овој член 14 ги набројува причините за поништување кои се „кршење или на суштински постапки или на постапки за кои е предвидено поништување, како што се пречекорување или злоупотреба на овластувањата“. Ова набројување ги опфаќа сите причини за нелегалност на одреден регулаторен акт, вклучувајќи го и приговорот за неуставност, било да е од надворешен карактер (надлежности и постапки) или од внатрешен карактер (кршење на основните права).

Недоследноста во вршењето на регулаторната функција исто така може да се санкционира со поништување на одлуката за имплицитно одбивање која произлегува од континуираниот молк на администрацијата четири месеци по поднесувањето на барањето од страна на заинтересираната странка. (чл. 14 дел 3 од соодветниот закон).<sup>153</sup>

Пресудата дека оспорениот пропис е неуставен, донесена по барање за злоупотреба на власта повлекува поништување на прописот. Пресудата за поништување претставува правосилна пресуда *erga omnes* и има ретроактивен ефект така што се очекува да се постигне ситуација како да поништениот пропис никогаш и не постоел и не предизвикал никакви последици.

Ваквото ретроактивно делување може да биде збунувачко. Поништувањето всушност имплицира дека за да се вратат нештата во позиција *ex ante*, треба да се преиспитаат судски и материјални ситуации настанати по актот, а кои понекогаш постојат во текот на повеќе години. Поништувањето значи може да го попречи принципот на стабилност во правните односи кој произлегува од принципот на правна безбедност. Земајќи ги предвид таквите последици, законодавецот му дозволи на Државниот совет временски да ги ограничи дозволувајќи му „ако оцени дека е потребно“ да одлучи дека регулаторната норма која е поништена од него, и покрај сè би можела да предизвикава одредени последици во определен период во минатото, па дури и во иднината.<sup>154</sup>

Како да се помири оваа надлежност што му е дадена на Државниот совет со овластувањето кое, со членот 159 од Уставот, му се доверува на секој судија, управен или редовен, да може да ја преиспита по пат на приговор законитоста на одреден административен акт? Со пресудата бр. 18/2012 од 9 февруари 2012 година, Уставниот суд уставно ја потврди оваа повластица со која Државниот совет ќе може да ги одржи, во одредени услови, последиците на одреден регулаторен акт и пресуди дека нејзината примена подразбира, со исклучок на европското право, дека и друг судија пред кој е покренато барање за инцидентна контрола на законитоста на истиот пропис или одлуки кои произлегуваат од овој пропис нема да може да ги отстрани ваквите последици. Последиците на одлуката за поништување на Државниот совет се наметнуваат значи и на другите судии.<sup>155</sup>

## 2. Инцидентна контрола

Како што веќе видовме, членот 159 од Уставот му дозволува на секој судија да покрене, во врска со предметот што му е доставен, по службена должност или на барање на странките, преиспитување на законитоста на одреден регулаторен акт во

<sup>153</sup> За случај на примена, да се види С.Е., 6 ноември 1985, *Voitquin*, бр. 25.814, *A.P.T.*, 1986, стр. 80 et s., obs. M. Leroy, „Ново оружје против инерцијата на власта, барање против регулаторните недоследности“.

<sup>154</sup> Член 14 од Законот за Државен совет.

<sup>155</sup> За ова прашање видете П. Ниул, временско модулирање на дејството на одлука за поништување на белгискиот Уставен суд., *R. Fr. D. A.*, 2013/6, стр. 1301- 1308.

широка смисла. Судијата така може да врши контрола на законитоста на дадениот пропис.

Членот 159 се однесува и на Државниот совет. При барање за поништување на индивидуален или регулаторен акт, Советот може да го контролира по инцидентен пат прописот врз кој се темели актот кој е директно оспорен. Јасно е дека треба да постои врска помеѓу актот кој е предмет на главното барање и прописот кој е оспорен по инцидентен пат за да може да биде прифатлив приговорот за незаконитост.

Кога главното директно барање треба да биде покренато во рокот на покренатата постапка, оспорувањето на одреден пропис по инцидентен пат пред Државниот совет не мора да се ограничи со рокови.

Како и за судската власт, оваа пресуда за неуставност има вредност само *inter partes*. Таа има релативна надлежност на правосилна пресуда.

#### IV. Уставен суд

Според членот 142 од Уставот, Судот може да ги контролира само нормите усвоени од законодавецот, односно законите, декретите и уредбите. Судот не е надлежен да ги контролира решенијата или другите административни акти, примената или имплементацијата на одреден закон или недоследностите на администрацијата. Всушност, Судот општо прецизира дека контролата на мерките за извршување на законските акти е во надлежност на редовното судство со примена на член 159 од Уставот или во надлежност на управните судови според членовите 159 и 161 од Уставот. Фактот дека споредбата меѓу две ситуации во рамките на контролата на принципот на еднаквост и недискриминирање е содржана во една законска норма не ја менува констатацијата дека според неа редовниот или управниот судија е надлежен да одлучува, без објективно или разумно објаснување, дали еден пропис лишува одредена категорија од привилегија која законодавецот ја доделил на друга категорија.

Дали Уставниот суд не ја суди администрацијата?<sup>156</sup> Одговорот е негативен од три причини:

##### 1. Законско одобрување на пропис

Овој термин се однесува на сите постапки на потврдување, ратификација или усвојување на регулаторната норма од страна на законодавецот. Во овој случај, регулаторниот акт има својство на законски акт и тој е оправдан од страна на Уставниот суд. Секако, станува збор за законски акт, но во овој случај контролата на Судот се проширува и на содржината на овој акт, што Судот ја вклучува во потврдната норма. Судот пристапува значи кон контрола на нормата, која во почетокот била пропис.

##### 2. Примена на правилото за поделба на надлежностите:

Понекогаш законите за реформата на државата го условуваат вршењето на законодавната власт (во форма на декрети или уредби) од страна на заедница или на регион со стапување во сила на кралско решение усвоено на федерално рамниште. Тоа е случај со овластувањето кое им е дадено на федералните ентитети со кое можат автономно, по законодавен пат да укинат одредени аспекти од статутот правните ентитети, а ваквото овластување е условено со усвојувањето на

<sup>156</sup> Да го преземеме изразот на П. Левал, Уставниот суд, судија на администрацијата, во *Itinéraires d'un constitutionnaliste – Mélange en hommage à Francis Delpérée*, Bruylant, Брисел, 2007, стр. 888 à 908.

кралско решение со кое се востановуваат принципите кои се применуваат на сите јавни функции. Што се однесува до барања за поништување на укази кои се однесуваат на правните ентитети, законитоста на ова кралско решение беше разгледана од страна на Судот. Судот требаше да се произнесе за овој приговор. Тој пресуди дека ваквото кралско решение претставува норма за распределба на надлежностите што мора да ја почитуваат заедниците и регионите. Или, правилата за распределба на надлежностите се дел од нормите за чие почитување расправа Судот врз основа на член 142 од Уставот и на член 1 од специјалниот Закон за Уставниот суд од 6 јануари 1989.<sup>157</sup>

### 3. Примена на специјални или извонредни овластувања

Во Белгија постојат две категории на регулаторни решенија со кои извршната власт може да интервенира во законодавната сфера во посебни услови и врз база на специфични закони за овластување.

#### 3.1. Решенија за специјални овластувања

Врз основа на членот 105 од Уставот, посебен закон може да го овласти кралот да интервенира во законодавната сфера, под одредени услови, како што е прецизирање на опфатената материја, ограничено траење на ова овластување, постоење на особени услови, а, првенствено, во материјата која е резервирана за законодавецот, потврда на решенијата во најкус можен рок од страна на законодавецот. Законот за овластување и решенијата кои треба да се спроведат, а кои произлегуваат од овој закон се нарекуваат специјални овластувања.

Сè додека не ги потврди законодавецот, овие решенија за специјални овластувања имаат својство на регулаторен акт, иако менуваат, укинуваат или заменуваат законодавни одредби. Тие значи не можат да бидат оспорени пред Уставниот суд. Тие ќе можат да бидат оспорени штом ќе бидат потврдени од законодавецот (види погоре).<sup>158</sup>

#### 3.2. Законски налози за извонредни овластувања

Во мугрите на двете светски војни, а и по нив, белгискиот Парламент го овласти кралот да носи закони. На законските налози изработени во согласност со овие закони кои се нарекуваат *закони за извонредни овластувања* им се признава можноста да имаат исто дејство како и другите закони иако постапката на нивна елаборација би можела и да не ги содржи истите гаранции како и постапката за

<sup>157</sup> Пресуди бр. 31/95 од 4 април 1995; бр. 45/95 од 6 јуни 1995; бр. 39/97 од 14 јули 1997.

<sup>158</sup> Пресуди бр. 163/2005 од 9 ноември 2005 : «Едно кралско решение врз основа на закон кој го овластува Кралот да измени, дополни или евентуално укине, во одредена мерка, законски одредби претставува акт на извршната власт кој подлежи на забрана предвидена со членот 159 од Уставот и кој подлежи на барање за поништување при одделот за администрација во Државниот совет. Закон кој ја овластува извршната власт да измени, во определени услови, одредби со законодавен карактер всушност не им дава својство на законски акти во формална смисла на актите на извршната власт усвоени во рамките на таквото овластување. Всушност, еден таков закон за овластување не содржи претходна и имплицитна законска потврда на актите усвоени од извршната власт. Таквите акти не подлежат на забрана од страна на судот освен ако се предмет на закон за потврдување» (В.2. et 3.). Види исто пресуда бр. 178/2002 од 5 декември 2002, В.3.



законите во вистинска смисла на зборот. Тие значи спаѓаат во надлежност на Судот.<sup>159</sup>

#### 4. Заклучни забелешки

Освен овие три интервенции во регулаторниот домен, Судот во своите одлуки редовно изнесува интересни размислувања за управниот спор и за управното право воопшто. Тоа е случај со пресудите по барања за поништување или за приоритетните прашања со кои се преиспитува функционирањето, организацијата и надлежностите на Државниот совет или на управните судови, или кои се однесуваат на закони од областа на јавните набавки, урбанизмот и уредувањето на просторот, околината, аудиовизуелниот домен, енергетските сектори, транспортот, водата итн... Уште пред да пристапи кон уставна контрола на прописите, судската практика на Судот располага на тој начин со јасни насоки во однос на авторите на регулаторните норми.

### III. Природа на уставната контрола на прописите

A. Треба да се направи разлика дали прописот е усвоен по автономен пат или е изведен.

1. Прописот се донесува врз основа на директно овластување од страна на Уставотворното собрание или од страна на специјалниот законодавец. Во тој случај ниедна законска норма не се наметнува меѓу Уставот (или специјалниот закон) и прописот. Контролата на уставноста тогаш се врши директно врз прописот во однос на Уставот. Оваа контрола во Белгија е во надлежност на редовното судство преку приговорот за нелегалност предвиден со членот 159 од Уставот и во надлежност на Државниот совет преку директното барање предвидено со член 160 од Уставот, но и со приговорот предвиден со претходно цитираниот член 159.

2. Прописот се темели врз законодавна норма. Тој ја извршува. Во тој случај законодавната норма се наметнува меѓу Уставот и прописот. Треба да се разграничат две хипотези:

2.1. Прописот е во согласност со законодавната норма за овластување: ако постои проблем со уставноста тој лежи во законодавната норма. Уставната контрола значи се однесува на законодавната норма. Во Белгија, ваквата контрола е резервирана за Уставниот суд. Редовните и управните судови во овој случај треба да го постават приоритетното прашање за уставноста на нормата за овластување пред Уставниот суд. Специјалниот Закон за Уставниот суд од 6 јануари 1989 сепак предвидува исклучоци во однос на оваа обврска, и тоа во следните случаи: ако предметот не може да биде разгледан од споменатиот суд поради ненадлежност или неприфатливост; ако причините произлегуваат од норми кои и самите се предмет на барањето за приоритетно разгледување; ако Уставниот суд веќе одлучувал по одредено прашање или барање кои имале ист предмет; ако Судот смета дека законодавната норма не го крши Уставот; ако Судот смета дека одговорот на приоритетното прашање не е неопходен за да се донесе одлука; кога постои сериозен сомнеж во однос на уставноста, кога барањето е итно и кога одлуката по барањето има само привремен карактер во текот на постапката за

<sup>159</sup> Пресуди бр. 89/99 од 15 јули 1999; бр. 136/2003 од 22 октомври 2003.

проценка на продолжување на притворот; кога Судот оценува дека пресуда од меѓународен суд открива дека одредба од европското или од меѓународното право соодветна на уставната одредба е прекршена; кога Судот оценува дека од одлуката на Уставниот суд јасно се гледа дека е прекршен Уставот.

2.2. Прописот не е во согласност со законската норма за овластување. Треба да се разграничат две потхипотези.

Законодавната норма е соодветна со Уставот. Проблемот на уставност се должи значи на прописот. Сепак, причината за неуставност на прописот треба да се бара во лошото спроведување на законот. Законодавното овластување е уставно, но извршната власт не го искористила во согласност со пропишаното законодавство.

Во тој случај станува збор за контрола на законитоста, а не на уставноста. Иако се однесува на прописот, ваквата контрола во Белгија е во надлежност на управните и на редовните судови. Сепак, спорот може да стигне до Уставен суд преку приоритетно прашање ако редовниот или уставниот судија се сомнева во уставноста на законот. Кога Уставниот суд ќе востанови неуставност, судијата кој го поставил прашањето треба да одлучува за несогласноста на прописот со законодавната норма.

Можно е и законодавната норма да не соодветсува на Уставот. Редовниот или управниот судија може да се ограничи на контрола на законитоста на прописот и да го забрани ако не ја забележи неуставноста на законската норма. Од друга страна, ако неуставноста на законската норма е покрената пред редовен или управен судија и ако тој ја забележи, тогаш тој треба, освен во исклучителни случаи, тоа го поднесе пред Уставниот суд преку приоритетно прашање (види 2.1. погоре).

#### В. Каков е ставот на Судот во однос на законодавното овластување?

Прво, треба да се истакне дека Уставниот суд секогаш оценува дека тој „не е надлежен да забрани одредба со која се распределуваат надлежностите помеѓу законодавната и извршната власт, освен ако со оваа одредба се кршат правилата за распределба на надлежностите меѓу државата, заедниците и регионите или ако законодавецот лишува одредена категорија граѓани од дејствувањето на демократски избрано собрание, што е експлицитно предвидено со Уставот“.<sup>160</sup> Во тој случај уставната контрола на нормата за овластување што ја врши Судот неизбежно влијае врз прописите донесени врз основа на такво овластување, кое го има истиот недостаток. Сепак, контролата на законитоста на прописот во вистинска смисла на зборот, не е во надлежност на Судот.

Освен во овие два домени, Судот смета дека „Во принцип, законодавецот одлучува дали самиот ќе ја уредува оваа материја, или напротив, грижата за востановување на прописите ќе ѝ ја довери на извршната власт. Во принцип, законодавецот треба да одлучи дали, во оваа материја, едно такво овластување на извршната власт, треба или не, да се ограничи, освен ако оваа одредба не се однесува на правилата на поделба на надлежностите помеѓу државата, заедниците и регионите,“<sup>161</sup>.

<sup>160</sup> Пресуди бр. 154/2007 од 19 декември 2007, В.32; бр. 71/2011 од 12 мај 2011, В.9; бр. 107/2013 од 18 јули 2013, В.9.2.

<sup>161</sup> Пресуда бр. 36/2012 од 8 март 2012, В.6.

Постои ли простор за контрола на уставноста? Теоретски, да. Всушност, според Судот, тој може да го забрани изборот на законодавецот во рамките на контролата на принципот на еднаквост и недискриминација предвиден со членот 10 и 11 од Уставот, ако е очигледно неразумен или на нерамномерен начин им штети на правата на засегнатите лица.<sup>162</sup> Тој ја дава истата оценка и кога станува збор за кршење на основните права и во доменот на даноците.

Практично, не. Во прво време Судот забрани неколку овластувања со образложение дека тие не содржат доволно ограничувања во однос на овластувањето дадено на извршната власт.<sup>163</sup> Веќе десетина години Судот, сепак, смета дека кога законодавецот ќе даде овластување, треба да се претпостави, освен ако нема спротивни индиции, дека тој подразбира дека извршната власт ќе го искористи ваквото овластување во согласност со основните права. Оттука судијата треба да разгледа дали кралот го искористил овластувањето во согласност со овие права.<sup>164</sup> Општо гледано се подразбира и се претпоставува дека оној кој го добива овластувањето ги познава овие права и слободи.<sup>165</sup> Во случај на сомнеж, Судот евентуално прибегнува кон квалификувано толкување на нормата за овластување толкувајќи дека таа е по природа таква што не може да дозволи кршење на засегнатите основни права.<sup>166</sup>

Потоа, кога станува збор за приоритетното прашање или за барањето за поништување кое се однесува на законска одредба која треба да се комбинира со извршно решение, треба да се определи на која од двете норми се однесува приговорот за неуставност. Во почетокот, Судот сметаше дека ако нормата која судот ја разгледува е од законодавна природа и ако прави разлика во третманот помеѓу адресатите и другите правни субјекти кои можат да се споредат со адресатите, тогаш регулаторната природа на нормата која ја уредува нивната ситуација е нерелевантна во однос на надлежноста на Судот.<sup>167</sup> Тој значи даваше широко толкување на неговите надлежности. Веќе петнаесетина години тоа не е случај. Всушност, тој смета дека во овој случај, одлуката за различен третман е опфатена генерално или основно со регулаторната норма, која не потпаѓа под негова контрола.<sup>168</sup>

<sup>162</sup> Пресуди бр. 36/2012 од 8 март 2012, В.6; бр. 166/2006 од 8 ноември 2006, В.4.8. види. за одлука за поништување, Пресуда бр. 74/2008 од 24 април 2008.

<sup>163</sup> Пресуди бр. 40 од 15 октомври 1987; бр. 41 од 29 октомври 1987; бр. 124/98 од 3 декември 1998, В.4.4.

<sup>164</sup> Пресуди бр. 193/2006 од 5 декември 2006, В.28.5; бр. 179/2009 од 12 ноември 2009, В.11; бр. 166/2011 од 10 ноември 2011, В.43; бр. 40/2012 од 8 март 2012, В.11.

<sup>165</sup> Пресуди бр. 151/2010 од 22 декември 2010, В.8; бр. 50/2011 од 6 април 2011, В.17; бр.109/2006 од 28 јуни 2006, В.7.6; бр. 201/2005 од 21 декември 2005, В.4.3.

<sup>166</sup> Пресуда бр. 95/2008 од 26 јуни 2008, В.58.

<sup>167</sup> Пресуда бр. 121/98 од 3 декември 1998, В.6.

<sup>168</sup> Пресуди бр. 179/2013 од 19 декември 2013; бр. 79/2013 од 6 јуни 2013; бр. 64/2013 од 8 мај 2013; од 10 јули 2014, В.

## „ОЦЕНКА НА УСТАВНОСТА НА ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ НИЗ ПРАКСАТА НА УСТАВНИОТ СУД НА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА“

*Г-ѓа Валерија Галиќ*

ПРЕТСЕДАТЕЛ НА УСТАВНИОТ СУД  
НА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

### 1. Уставен суд на Босна и Херцеговина

Уставот на Босна и Херцеговина (Анекс IV од Општиот рамковен договор за мир во Босна и Херцеговина) ја утврдува уставната правна рамка за организациона структура и функционирањето на Уставниот суд на Босна и Херцеговина (во понатамошниот текст: Уставен суд).

Уставниот суд на Босна и Херцеговина е основан со член VI од Уставот на Босна и Херцеговина, со кој, покрај надлежноста, се уредува организационата структура, постапката, јурисдикцијата и конечноста и обврзувачката природа на одлуките на Уставниот суд.

Може да се констатира дека Уставот на Босна и Херцеговина ја утврдува специфична положба на Уставниот суд во структурата на државната власт. Во однос на неговата организациона структура и обем на надлежност, деконституционализацијата е целосно оневозможена т.е. органските закони или други општи акти не можат да го дефинираат статусот и другите прашања кои се однесуваат на работата на Уставниот суд. Во согласност со Уставот на Босна и Херцеговина, Уставниот суд е одвоен од системот на трипартитната поделба на власта. Неспорно е дека во однос на организацијата и функционирањето, Уставниот суд дејствува како независно тело. Со оглед на тоа дека не постои уставен закон или посебен закон за Уставниот суд, операционализацијата на уставните одредби за Уставниот суд и поблиското уредување на организацијата, надлежностите, постапката и карактерот на одлуките на Уставниот суд, Уставниот суд ја врши врз основа на својот Деловник. Оттука, заедно со Уставот на Босна и Херцеговина и Деловникот претставуваат основен акт за организационата структура и функционирањето на Уставниот суд.

### 2. Надлежност на Уставниот суд на Босна и Херцеговина

Надлежностите на Уставниот суд на Босна и Херцеговина експлицитно се дефинирани во член VI(3), IV(3) и амандманот I на Уставниот суд на Босна и Херцеговина. Уставниот суд е чувар на целиот уставно–правен поредок и заштитник на субјективните уставно загарантирани права.

Согласно наведените уставни одредби, се работи за пет видови надлежност, што на крајот значи и диференцирани постапки и специфични одлуки во зависност од видот на надлежноста и природата на споровите.

Во основа, диференцирањето на овие надлежности се темели на фактот во која мера Уставниот суд, покрај својата стандардна улога на заштитник на уставноста, ја остварува во одредени видови спорови и ја израмнува врската со судската или законодавната власт.

Уставниот суд ги има следните видови на надлежности:

а) Уставниот суд има исклучива надлежност да одлучува за било каков спор што произлегува од овој Устав помеѓу ентитетите или помеѓу Босна и Херцеговина и еден или два ентитети, или помеѓу институциите во Босна и Херцеговина, вклучувајќи, но не ограничувајќи се на тоа:

- дали одлуката на некој ентитет да воспостави посебни паралелни односи со соседна земја е во согласност со овој Устав, вклучувајќи ги одредбите кои се однесуваат на суверенитетот и територијалниот интегритет на Босна и Херцеговина.

- дали некоја од одредбите на Уставот или законите на еден ентитет се во согласност со овој Устав.

б) Уставниот суд исто така има апелациона надлежност за сите прашања од овој Устав кога ќе станат предмет на спор на било кој друг суд во Босна и Херцеговина.

в) Уставниот суд има надлежност за прашања поднесени од било кој суд во Босна и Херцеговина во врска со тоа дали некој закон, од чија валидност зависи одлуката, е во согласност со Уставот, Европската конвенција за човекови права и основните слободи и нејзините протоколи, или со законите на Босна и Херцеговина; или во врска со постоењето или делокругот на некое општо правило на меѓународното јавно право што е важно за одлуката на судот.

д) Во согласност со член IV(3) (ф), Уставниот суд одлучува за регуларноста на постапката за „блокада“ на работата на Собранието на Босна и Херцеговина утврдувајќи дали оспорениот акт е деструктивен за виталниот интерес за конститутивните народи во Босна и Херцеговина.

Согласно Амандманот I на Уставниот суд на Босна и Херцеговина, усвоен на 26 март 2009 година, на Уставниот суд му беше доделена надлежност да одлучува во било кој спор во врска со утврдената положба и овластувања на областа Брчко во Босна и Херцеговина кој може да произлезе помеѓу еден или повеќе ентитети и областа Брчко или помеѓу Босна и Херцеговина и областа Брчко согласно овој Устав и пресудата на Арбитражниот суд<sup>169</sup>.

Имајќи ги во предвид вака дефинираните уставни надлежности, особено во однос на уставната одредба дека надлежностите на Уставниот суд ги опфаќаат, но не се ограничуваат на овие ситуации, Уставниот суд често бил во ситуација да ја толкува својата надлежност во конкретни спорови.

Иако, Уставот на Босна и Херцеговина експлицитно се занимава со оценка на уставноста само на “одредби од законите на ентитетите“, општата надлежност на Уставниот суд на Босна и Херцеговина да се придржува до Уставот на Босна и Херцеговина исто така не ја исклучува оценката на уставноста на законите во Босна и Херцеговина. Субстанционалниот поим на надлежноста согласно Уставот на Босна и Херцеговина во себе содржи титулус и за таква надлежност. Во досегашната практика Уставниот суд на Босна и Херцеговина ја прифатил таквата надлежност.

Така, од Одлуката бр.У 1/99 од 4 август 1999 година, со која е утврдена неуставност на Законот за Советот на министри на Босна и Херцеговина,

<sup>169</sup> Брчко Дистрикт кој постои под суверенитетот на Босна и Херцеговина и е под надлежност на институциите на Босна и Херцеговина онака како што тие надлежности произлегуваат од овој Устав, чија територија е во заедничка сопственост на ентитетите, единица на локалната самоуправа со сопствени институции, закони и прописи, т.е овластувања и статус пропишани со пресудата на Арбитражниот суд за спор во врска со меѓуетничките ограничувања во областа Брчко. Односот помеѓу областа Брчко и институциите во Босна и Херцеговина и ентитетите може понатаму да се уредува со закон усвоен од Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина.

произлегува толкување како Уставниот суд има надлежност да ја оценува уставноста на закон донесен од страна на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина без оглед на фактот што тоа не е експлицитно наведено во текстот на Уставот на Босна и Херцеговина.

Покрај тоа, во праксата на Уставниот суд на Босна и Херцеговина важно е да се напомене надлежноста на Уставниот суд во однос на оценувањето на уставноста на законите “наметната“ од Високиот претставник за Босна и Херцеговина.

Во одлуката бр.У 9/00 од 3 ноември 2000 година, Уставниот суд на Босна и Херцеговина за прв пат се занимава со оценка на уставноста на закон наметнат од Високиот претставник за Босна и Херцеговина. Уставниот суд ова барање го оценил како допустливо, наведувајќи дека во конкретниот случај Високиот претставник – чии овластувања кои произлегуваат од Анекс X од Општиот рамковен договор за мир во Босна и Херцеговина, релевантните резолуции на Советот за безбедност и Декларацијата од Бон, како и остварувањето на тие овластувања не се предмет на оценка од страна на Уставниот суд. Сепак, Високиот претставник интервенираше во правниот состав на Босна и Херцеговина заменувајќи ги националните власти. Во овој поглед, тој дејствувал како власт во Босна и Херцеговина, а законот кој тој го донел е по природа домашен закон, односно мора да се смета како закон на Босна и Херцеговина, чија согласност со Уставот е предмет на оценка од страна на Уставниот суд согласно член VI(3) (а) од Уставот на Босна и Херцеговина.

### **3. Оценување на уставноста на подзаконските акти во судската пракса на Уставниот суд на Босна и Херцеговина**

Во рамките на апстрактната надлежност на Уставниот суд на Босна и Херцеговина, освен наведените случаи на толкување на надлежноста во предметите на оценка на уставноста на законите, донесени од страна на различни субјекти и на различни нивоа на власта, Уставниот суд има посебен предизвик да ја толкува својата надлежност во предметите на оценка на уставноста на подзаконските акти што не е експлицитно утврдено во Уставот на Босна и Херцеговина.

Тргувајќи од фактот дека преку оценка на уставноста, Уставниот суд ја има улогата на заштитник на основните човекови права, Уставниот суд, во дел од текстот на член VI (3) (а) на Уставот на Босна и Херцеговина кој ја пропишува надлежноста на Уставниот суд во постапката за апстрактна контрола на уставноста, кој завршува со зборовите: „вклучувајќи, но не ограничувајќи се на тоа...“, дал едно опширно толкување заземајќи став дека може да врши оценка на правните акти од понизок ранг од закон кога од таквите акти произлегуваат повреди на човековите права и основните слободи заштитени со Уставот на Босна и Херцеговина и Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи. Сепак, Уставниот суд ја нема дефинирано односно објаснето категоријата на подзаконските акти кои можат да бидат предмет на оценка на уставноста<sup>170</sup>.

<sup>170</sup> Босна и Херцеговина се состои од два ентитета – Федерацијата на Босна и Херцеговина и Република Српска. И двата ентитета имаат свои уставни врз основа на кои се организирани Уставните судови. Така, во согласност со Уставот на Федерацијата на Босна и Херцеговина, Уставниот суд на федеративна Босна и Херцеговина, меѓу другото, има надлежност по барање на овластени лица да утврди дали предложениот или усвоениот пропис донесен од страна на федералната власт е во согласност со овој Устав или по барање на овластени лица да утврди дали некој предложен или усвоен пропис донесен од страна на некој орган на кантонската, градската или

Подзаконските акти за чија уставност одлучувал Уставниот суд спаѓаат во онаа група која ги надополнува законите, како и во групата која создава сосема нови правила (Келсенова теорија на подзаконските акти). Правните последици од одлуките на Уставниот суд за уставноста на подзаконските акти се исти со оние од контролата на уставноста на законите. Според тоа, Уставниот суд, целосно или делумно, може да поништи/укине акт или одредени негови одредби. Укинатиот акт односно неговите одредби престануваат да важат наредниот ден од денот на објавувањето на одлуката во „Службен весник“. По исклучок, Уставниот суд со одлука со која се утврдува несогласноста, може да одреди и временски рок за усогласување кој не може да биде подолг од шест месеци.

Првиот предмет во кој Уставниот суд на Босна и Херцеговина ја оценувал уставноста на подзаконски акт е Одлуката бр.12/98 од 7 јули 1999 година. Уставниот суд оценил дека Уредбата за ратификација на Договорот за царинска соработка помеѓу Владата на Република Босна и Херцеговина, Владата на федерацијата на Босна и Херцеговина и Владата на Република Хрватска и Уредбата за ратификација на Договорот за економска соработка помеѓу Владата на Република Босна и Херцеговина, Владата на федерацијата на Босна и Херцеговина и Владата на Република Хрватска не се во согласност со Уставот на Босна и Херцеговина. Во овој случај, првото прашање што се постави пред Уставниот суд беше дали оценувањето на уставноста на уредбите на Владата на Босна и Херцеговина е во надлежност на Уставниот суд бидејќи нормативните акти се оценувани согласно член VI(3) (а) од Уставот на Босна и Херцеговина експлицитно не ги вклучуваат законите на Босна и Херцеговина. Уставниот суд заклучи дека во Уставот на Босна и Херцеговина е утврдено дека исклучивата надлежност на Уставниот суд да одлучува во споровите „не е ограничена“, а со оглед на тоа ова се само илустративни примери и барањето го прифати како допуштено.

Со одлука на Уставниот суд бр.У 4/05 од 22 април 2005 година беше утврдено дека одредбата на член 21 став 3 од Статутот на Градот Сараево не е во согласност со член I (2) и член II (4) од Уставот на Босна и Херцеговина во врска со член 5 став 1(ц) од Конвенцијата за елиминирање на сите форми на расна дискриминација.

Утврдено е и дека конституирањето на Градското собрание на градот Сараево врз основа на одлуката за избор на советници делегирани во Градскиот совет на градот Сараево од редот на советниците од одредени општини не е во согласност со член I (2) и член II (4) од Уставот на Босна и Херцеговина во врска со член 5 став 1 (ц) од Конвенцијата за елиминирање на сите форми на расна дискриминација.

Уставниот суд основата за таквата одлука ја најде во фактот дека во оспорената одредба не се наведени Србите како конститутивен народ и тоа што на Србите не им се даваат истите гаранции како што се им даваат на Босанците, Хрватите и другите останати групи, дека ќе имаат минимум 20% од местата во Градското собрание на Сараево, без оглед на изборните резултати.

Во овој предмет во кој се покрена прашањето за конститутивноста на народите и забраната на дискриминација, Уставниот суд мораше првин да испита

---

општинската власт е во согласност со овој Устав. Покрај тоа, Уставниот суд на Република Српска во согласност со Уставот на тој ентитет е надлежен да одлучува за согласноста на законите, други прописи и општи акти со Уставот на тој ентитет, или да одлучува за согласноста на прописите и општите акти со закон. Оттука, ентитетските Уставни судови во Босна и Херцеговина имаат експлицитно утврдена надлежност согласно своите уставни за оценување на уставноста на подзаконските акти.

дали е надлежен да одлучува за допуштеноста на барањето за оцена на уставноста, во рамките на надлежностите утврдени во Уставот на Босна и Херцеговина. Во овој поглед, нагласено е дека текстот на член VI (3) (a) од Уставот на Босна и Херцеговина завршува со зборовите “вклучувајќи, но не ограничувајќи се на тоа“. Како резултат на тоа, уставотворецот предвидел одредена структура на Уставниот суд, која на некој начин е утврдена со одредбите на Уставот на Босна и Херцеговина што претставува правна основа за постоењето и функционирањето на Уставниот суд. Уставотворецот во времето кога бил донесен Уставот на Босна и Херцеговина не можел да го предвиди обемот на сите функции на Уставниот суд. Овој неуспех често се поврзува со прашањето за надлежноста на Уставниот суд. Доколку уставотворецот детално ги пропишал условите за донесување на одлуки од страна на Уставниот суд, се поставува прашањето за тоа дали на овој начин би се ограничиле можностите за дејствување на Уставниот суд. Затоа постои текстот “вклучувајќи, но не ограничувајќи се на тоа“ во член VI (3) (a) од Уставот.

Уставниот суд е една од најодговорните надлежни институции на системот, што претставува дополнителен механизам за заштита и гарантира доследно почитување на човековите права во согласност со меѓународните конвенции и други меѓународни договори. Уставниот суд мора да биде праведен и сигурен чувар на Уставот на Босна и Херцеговина, неговите вредности и човековите права. Постојат многу прашања кои произлегуваат од Уставот на Босна и Херцеговина кои треба да бидат разјаснети и во таа смисла, единствено меродавно и компетентно е толкувањето на Уставниот суд.

Во согласност со аргументацијата за човековите права, Уставниот суд смета дека мора, кога и да е тоа можно, да ја интерпретира својата јурисдикција на таков начин што би овозможило најширока можност за отстранување на последиците од кршењето на човековите права. Во конкретниот случај, барањето за оцена на уставноста всушност се однесува на прашања кои произлегуваат од Уставот на Босна и Херцеговина и Меѓународните договори со кои се гарантира заштитата на човековите права и се однесува на остварување на човековите права и уставните начела, како што е начелото на конституитивен народ и правото на забрана на дискриминација.

Со Одлуката на Уставниот суд бр. УЗ/04 од 27 Мај 2005 година, барањето за оцена на уставноста на Решението за промена на имињата на улици, мостови, плоштади и паркови на територија на неколку општини во градот Сараево, било отфрлено како недопуштено, бидејќи Уставниот суд на Босна и Херцеговина не е надлежен да одлучува.

При испитување на барањето во делот кој се однесува на оценување на уставноста на оспорените решенија, Уставниот суд потсетил дека ја прифатил надлежноста за оцена на уставноста на Статутот на Градот Сараево. Со оглед на тоа дека статутите на локалната власт и локалната самоуправа се донесени од претставнички тела на тие единици, статутите може да се квалификуваат спрема надлежностите за донесување на општи акти, како основни за активностите на локалната власт и самоуправа од ист вид како и закон. Меѓутоа, оспорените решенија се поединечни акти кои својата правна важност ја добиваат од овластувањата кои им ги дава статутот и не претставуваат вид на општи нормативни акти, односно прописи за кои Уставниот суд согласно член VI(3)(a) од Уставот на Босна и Херцеговина е надлежен за оценување на нивната уставност.

Според гореспоменатото во конкретниот случај, Уставниот суд земајќи ги во предвид сите околности, а особено земајќи ги во предвид неговата претходна



судска пракса во толкувањето на својата надлежност, заклучил дека не може да прифати надлежност за мериторно одлучување во овој дел на барањето.

Во одлуката бр. У 3/08 од 10 април 2008 се поставило прашањето во врска со надлежноста на Уставниот суд за оценување на согласноста на Уредбата на Владата на Република Српска за постапката на верификација на побарувањата и готовинските обврски кои произлегуваат од стари девизни заштеди во Република Српска со Уставот на Босна и Херцеговина. Народното собрание на Република Српска, поднело приговор за ненадлежност со оглед на тоа дека Уставот на Босна и Херцеговина пропишува, *inter alia*, надлежност на Уставниот суд за оценување „дали некоја одредба од Уставот или закон на ентитетите е во согласност со овој Устав.“

Сепак, Уставниот суд сметал дека е непотребно во сегашната ситуација да испитува допуштеноста на барањето. Имено, и покрај тоа што оспорената уредба на Владата на Република Српска во процесот на верификација на побарувањата и готовинските обврски кои произлегуваат од стари девизни заштеди во Република Српска, формално-правно е во сила, Уредбата е *de facto* неефикасна и нема никакво прктично значење.

Уставниот суд донесе одлука за запирање на постапката, бидејќи утврдил дека би било нецелисходно да се продолжи со понатамошна постапка.

Во одлуката на Уставниот суд бр. У 1/09 од 29 мај 2009 година, Уставниот суд го отфрлил барањето за контрола на уставноста на Одлуката на давање на согласност за распоред на исплатата за порамнување на долговите со издавање на обврзници на заверени стари штедни влогови, и одлука за готовински плаќања на верификувани побарувања по основ на стари девизни штедни влогови преку издавање на обврзници планирани за 2008 и Уредба за изменување и дополнување на уредбата за постапка на верификација на побарувањата и готовинските обврски кои произлегуваат од стари девизни заштеди во Федерацијата на Босна и Херцеговина, како недозволено бидејќи Уставниот суд на Босна и Херцеговина не е надлежен да одлучува.

Со барање за оценување на уставноста се оспоруваат акти со пониска правна сила од законот, односно три подзаконски акти на Владата на Федерацијата на Босна и Херцеговина. И во оваа одлука Уставниот суд, исто така, истакнува дека со Уставот му е доделена надлежност на Уставниот суд за оценување на уставноста пред сè, на правните акти од повисок ранг односно Уставот и законите, додека пониско рангираните правни акти не се споменати во релевантната уставна одредба. Уставниот суд може да ја оценува уставноста и правните акти од понизок ранг од законите доколку во тие акти се работи за кршење на човековите права и слободи заштитени со Уставот и Европската конвенција. Меѓутоа, во конкретниот случај Уставниот суд утврдил дека оспорените подзаконски акти на Владата на Ф. Босна и Херцеговина се извршни прописи со кои се овозможува примената на Законот за израмнување на обврските и примената на Одлуката на Советот на министри на БиХ и согласно наведените прописи, е утврден планот за отплата на обврските и готовинските плаќања за 2008 година, како и дополнителен рок за поднесување барање за верификација на побарувањата на старите девизни заштеди. Уставниот суд заклучил дека овој случај не се работи за општ акт за чија оценка на уставноста е надлежен согласно со членот VI (3) (a) од Уставот на БиХ. Освен тоа, во овој предмет Уставниот суд не нашол ни една причина поради која оспорените акти би се оценувале од аспект на кршење на човековите слободи и права.

Со одлуката У 7/10 од 26 ноември 2010 година, барањето за оценка на уставноста на член 52 став (2) од Деловникот за работа на Уставниот суд на

Република Српска е одбиено како недопуштено поради ненадлежноста на Уставниот суд на БиХ да одлучува.

Уставниот суд сметал дека подносителите на барањето фактички упатуваат на несогласноста на одредбата на оспорениот акт со Уставот на Р.Српска, со оглед дека во барањето јасно се нагласува дека со оспорените одредби од Деловникот за работа на Уставниот суд на Р.Српска *de facto* се ставаат вон сила релевантните одредби од Уставот на Р.Српска, според кои, според мислењето на подносителите, треба да се одвива постапката на донесувањето на одлука кога станува збор за заштита на витални национални интереси на ниво на ентитетите. Во тој случај, според мислењето на Уставниот суд, со тие барања за оценување на уставноста се укажува на несогласноста на прописите и општите акти со Уставот на Р.Српска за што е надлежен да одлучува Уставниот суд на Република Српска. Имено одредбата од член 115 од Уставот на Р.Српска пропишува дека Уставниот суд на Р.Српска одлучува за согласноста на законите и другите прописи и општи акти со Уставот на Р.Српска. Во таа смисла, Уставниот суд смета дека прашањето за несогласноста на Деловникот за работа на Уставниот суд на Р.Српска со Уставот на Р.Српска, треба да биде решено согласно одредбите предвидени во ентитетскиот Устав на Р. Српска.

Во својата одлука бр. У 2/11 од 27 Мај 2011 година, Уставниот суд го одбил како неосновано барањето за утврдување на несогласност на Законот за извршување на буџетот на Р.Српска за 2011 и Одлуката за усвојување на буџетот на Р.Српска за 2011 година со Уставот на Босна и Херцеговина.

За Уставниот суд не е спорно дека Уставниот суд има надлежност за оценување на уставноста на Законот за извршување на буџетот на Р.Српска за 2011 година. Сепак во конкретниот случај, подносителите исто така ја оспоруваат надлежноста на Уставниот суд за оценка на уставноста на Одлуката за усвојување на буџетот на Република Српска за 2011 година. Уставниот суд сметал дека оспорената одлука не може да биде разгледувана изолирано од Законот за извршување на буџетот на Р.Српска, бидејќи тие два акти всушност сочинуваат една целина, што може да се заклучи од самиот назив на одлуката.

Во својата одлука У 10/14 од 4 Јули 2014 година, Уставниот суд утврдил дека Одлуката за верификација на точноста и исправноста на податоците за време на регистрација за постојан престој на територија на Републиката е во спротивност со член III (3) (б) и член I (2) од Уставот на Босна и Херцеговина. Пред Уставниот суд се постави прашањето дали со оспорената одлука донесена од Владата на Р.Српска се доведува до прашање за постоење на уставен спор односно прашање за судир на надлежности помеѓу ентитетите на Република Српска и институциите на Босна и Херцеговина да ја делат надлежноста за регулирање на прашањето за постојан престој. Во овој случај, од пресудно значење за Уставниот суд е да одговори на прашањето дали судирот на надлежности кој е на ниво на Влада во Босна и Херцеговина одговорна за усвојување на одредени правни акти, може да доведе до спор во смисла на член VI (3) (а) од Уставот на Босна и Херцеговина за кое Уставниот суд има исклучителна надлежност да одлучува по наведената одредба. Посебно е поставено прашањето, дали до уставен спор може да дојде доколку овластениот подносител тврди дека ненадлежен орган донел подзаконски акти, со што довело до повреда на Уставот на Босна и Херцеговина во однос на уставната поделба на надлежностите.

Уставниот суд заклучил дека всушност со последниот дел од реченицата на членот VI (3) (б) од Уставот на Босна и Херцеговина кој гласи: „...*вклучувајќи но не ограничувајќи се на*“ се дава право на Уставниот суд во секој конкретен случај,

надвор од тоа што е експлицитно пропишано со алинеите 1 и 2 од членот VI (3) (a) од Уставот на Босна и Херцеговина, да одлучи што е тоа спор во смисла на наведениот член на Уставот на Босна и Херцеговина. Може да се заклучи дека прашањето за судир на надлежности помеѓу различните власти во Босна и Херцеговина во однос на уставната надлежност за донесување (и) подзаконски акти може да доведе до поведување на управен спор во смисла на член VI (3) (a) од Уставот на Босна и Херцеговина. Имајќи ги во предвид одредбите од член VI(3), според кои Уставниот суд треба да се придржува до овој Устав како и до одредбите од истиот член кој во релевантниот дел гласат: „... *вклучувајќи, но не ограничувајќи се на...*“, во врска со кои Уставниот суд ги разгледува и одредбите за поделба на надлежностите од членот III од Уставот на Босна и Херцеговина, имајќи го во вид и уставниот принцип на владеење на правото од член I (2) од Уставот на Босна и Херцеговина, Уставниот суд сметал дека може да заснова надлежност и да одлучува во уставните спорови во кои се тврди дека ненадлежен орган донел подзаконски акт. Според мислењето на Уставниот суд, сите наведени уставни одредби би биле без значење доколку пониските органи на јавната власт би донесувале подзаконски акти кои се во надлежност на државно ниво на јавната власт или *vice-versa*, доколку државното ниво на власта би носела законски и подзаконски акти кои спаѓаат во надлежност на ентитетите или пониските нивоа на власта.

Уставниот суд утврдил дека со оспорената одлука не се разработува веќе постојниот државен закон, туку дека наведениот закон се дополнува со пропишување на дополнителни услови за пријава на постојан престој на територијата на Република Српска. Според тоа, предмет на оспорената одлука е прашањето кое е неспорно регулирано со одредбите на државниот закон. Од тоа произлегува дека оспорената одлука уредува законска материја која веќе била регулирана со државен закон и како таква таа не претставува подзаконски акт, туку може да се разгледува како закон. Според тоа, самиот факт што прашањето за постојан и привремен престој на граѓаните на Б и Х е регулирано со државен закон, кој бил усвоен од парламентарното собрание на Б и Х, доволен е за да Уставниот суд заклучи дека ова прашање е во надлежност на државата односно нејзините институции во смисла на член III (3) (б) од Уставот на Босна и Херцеговина. Имајќи го во предвид наведеното, ентитетот на Република Српска не може со оспорената одлука да го регулира прашањето за постојан престој, бидејќи тоа излегува од рамките на постојниот државен закон со што се крши уставниот принцип на одговорност на ентитетите според член III (3)(b) од Уставот на Босна и Херцеговина, како и уставниот принцип на владеење на правото според член I (2) од Уставот на Босна и Херцеговина, што подразбира усогласување на правните прописи во правниот систем според нивната хиерархија во која Уставот на Босна и Херцеговина го зазема највисокото место.

### **Заклучок**

Како што може да се види од овие неколку наведени примери, Уставниот суд со динамичното и еволутивното толкување на Уставот на Б и Х, и со прифаќањето на надлежноста за оценка на уставноста и правните акти од понизок ранг од законите, секако придонел за зацврстување на правната сигурност и владеење на правото. Ваквото толкување на Уставот на Б и Х овозможило решавање на значајни системски прашања кои не се експлицитно наведени во текстот на Уставот на Б и Х.

Меѓутоа, Уставниот суд и понатаму смета дека апстрактната надлежност на Уставниот суд по правило би требало да биде насочена кон оценка на законските општи акти, а не на актите на извршните и управните органи и други поединечни правни акти. Понатаму, смета дека толкувањето на неговата надлежност во постапката за апстрактна контрола, не смее да биде премногу опширна.

## „ПРИОРИТЕТНИТЕ ПРЕЛИМИНАРНИ ОДЛУКИ ЗА УСТАВНОСТА“

*Г-ѓа Никол Маестрачи*

### ЧЛЕН НА УСТАВНИОТ СОВЕТ НА ФРАНЦИЈА

#### Приоритетно прашање на уставноста (ППУ)

Прво би сакал да му се заблагодарам на Уставниот суд, а особено на претседателката на судот за организацијата на оваа конференција и за приемот кој ни беше подготвен.

За разлика од другите говорници, јас нема да зборувам за уставната контрола на прописите затоа што Уставниот совет на Франција нема таква контрола. Тој само утврдува дали законодавецот ја исцрпел неговата надлежност и дали ги праќа на регулаторната власт одредбите кои се во согласност со законот.

Ќе се осврнам значи, како што и беше побарано од мене, на приоритетното прашање на уставноста, што претставува нова постапка во Франција, но која е веќе позната во голем број земји под името *приговор за неуставност*.

За да се разбере оваа нова постапка, треба да се навратиме назад во историјата на уставната контрола во Франција:

- Пред 1958 година, немало уставна контрола. Во претходниот систем немало ниту устав. Револуцијата од 1789 востанови суверен парламент, а револуционерните уставни му забрануваа на судијата да го „суди законодавецот“. По револуцијата, ниту еден устав не се наврати на овој принцип. Можеме да споменеме еден обид од 1946 година да се формира уставен комитет кој никогаш нема да ги добие средствата за да може да профункционира.

- Уставниот совет формиран 1958 година, со востановувањето на Петтата република е формиран и за да го контролира Парламентот и за да ја штити извршната власт од неговото мешање. Всушност, Франција, во тој период, штотуку ја имаше укинато Четвртата република, чиј парламентарен режим предизвика голема нестабилност на владата.

- Во прво време, па сè до реформата од 2008, постоела само а priori контрола, односно контрола на законите пред нивното усвојување. Можноста да се поднесе барање до Уставниот совет им била дадена само на 4 највисоки државни функционери (претседател на Републиката, премиер, претседател на Националното собрание и претседател на Сенатот). Првата уставна реформа во 1974 година ги прошири можностите за претставка овозможувајќи им на 60 пратеници или сенатори да поднесат претставка до Уставниот совет. Тоа беше можност која ѝ беше дадена на парламентарната опозиција која таа ја користеше, а и сè уште често ја користи.

- Од 1971 (Одлука од 16 јули 1971 за слободата на здружување) Уставниот совет го прошири т.н уставен блок (односно опсегот на нормите врз кои ја заснова контролата на уставноста). Уставниот блок не се базира само на Уставот од 1958 година (кој особено се однесува на односите меѓу институциите и властите) туку и на преамбулата на Уставот од 1946 година (која ги опфаќа економските и социјални права) и на Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот од 1789 година (кој ги опфаќа основните права). Во 1984 година, уставниот блок исто така беше надополнет со Повелбата за животната средина.

## Почетоци на создавањето на ППУ

- ППУ беа воведени со Уставната реформа од 23 јули 2008 година.
- Идејата да се предвиди приговор за неуставност не потекнува од 2008 година. Роберт Баденер зборувал за тоа уште во 1989 година. Оваа идеја исто така фигурира во повеќе извештаи на Комисијата (Комисијата на чие чело бил деканот Ведел во 1993 година, а чиј претседател бил и поранешниот премиер Е. Баладир во 2007 година). Таа била предмет на повеќе проект-закони кои не можеле да се усвојат.
- Стануваше збор за тоа да му се признае на граѓанинот едно ново право. Но оваа идеја да му се даде ново право на граѓанинот пред судовите не беше само идеја на правник. Таа соодветствуваше на една општествена еволуција: барањата за транспарентност и за учество во институциите, на потребата општеството да се доближи до судовите (односно зголемување на можноста да се покрене барање до судијата во земја која традиционално повеќе се верувало во државата отколку во судијата)
- Згора на тоа, Франција беше последната европска земја која предвидуваше само а рiоi контрола. Најголем дел од уставните судови на европските земји веќе дозволуваа претставка од страна на граѓаните во случаи на приговор за неуставност.

## Создавањето на ППУ е мотивирано од три причини:

- Да му се даде на граѓанинот можност да ги користи сите права гарантирани со Уставот исто толку лесно како и оние кои му следуваат според европските норми. Изгледаше парадоксално што граѓаните можеа да се обратат до европските судови, а не можеа до уставниот судија. Беше невообичаено што за граѓанинот, меѓународната норма имаше предност пред внатрешната, уставна норма.
- Да се обезбеди доминацијата на Уставот во правниот поредок, водејќи притоа сметка да се прошири на контролата на соодветството на законот со меѓународните конвенции, кои според членот 55 од Уставот од 1958 година се „надредени во однос на законот“.
- Прочистување на правниот поредок од неуставните одредби: Станува збор за текстови кои сè уште не биле разгледани од Уставниот совет, но и текстови кои датираат пред Уставот од 1958 (ваквото проширување беше изгласано по една парламентарна иницијатива: со почетниот текст се предвидуваше дека само текстовите по 1958 година можат да бидат предмет на ППУ).

На ова се надоврзува уште една причина, предострожноста во однос на редовниот судија, кој во отсуство на можност да се покрене иницијатива поради неуставност, би можел да се најде во искушение самиот да ја обезбеди контролата на уставноста. Во секој случај, владата во тој период страхуваше од тоа.

Почетниот избор значи, беше јасен: само на уставниот судија му припаѓа контролата на уставноста на законите, а на судовите во доменот на општото право им припаѓа контролата на соодветноста со меѓународните прописи (треба да се потсетиме дека по одлуката од 15 јануари 1975 година која се однесува на законот за доброволен прекин на бременоста, Уставниот суд пресудува дека не е во негова

надлежноста да ја проучува соодветноста на законот со одредбите на одреден меѓународен договор).

Но, институциите имаат свој сопствен животен век кој го надминува оној на нивните основачи и примената на ваквата, навидум јасна поделба се покажа многу посложена отколку што се очекуваше.

Пред да ги изнесам заклучоците ќе ги наведам во главни црти одредбите кои го уредуваат ППУ:

Членот 61-1 Од Уставот кој го востановува ППУ беше усвоен на 23 јули 2008 при една поширока ревизија на Уставот која особено се однесуваше на составот на Судскиот совет и покренување референдум по народна иницијатива.

Но, оваа реформа, усвоена во 2008 година, стапи во сила дури во 2010 година, што овозможи да се надминат тешкотиите во однос на организацијата и постапката, да се информираат припадниците на правната фела за да ја усвојат реформата и конечно да се изгласаат текстовите за нејзина имплементација<sup>171</sup>: Законот за судовите, Законот за парнична постапка, Законот за кривична постапка и Законот за управна постапка беа изменети за да се спроведе ППУ.

### **Членот 61-1 прецизно го определува доменот на ППУ:**

**ЧЛЕН 61-1.** *“Кога, во текот на постапка пред суд, се смета дека одредена правна одредба ги криши правата и слободите загарантирани со Уставот, Државниот совет или Касациониот суд можат да поднесат претставка до Уставниот совет кој ќе се произнесе во однапред определен рок“.*

Оттука произлегува дека:

- ППУ може да биде покренато од странка во тековен судски процес, пред првостепен или апелационен суд. Тоа не може да биде покренато по службена должност од страна на судијата.
- ППУ треба да се однесува на одредена законодавна одредба (а не на пропис) и точно определена законска одредба (не може да се однесува на севкупноста на еден закон, на пример).
- ППУ мора да се однесува на нарушувањето на основните права (процедуралните средства кои се однесуваат на условите на усвојување на законот се исклучени). Од друга страна, може да се наведат сите загарантирани права кои се дел од уставниот блок. Овие права не се рестриктивно набројани туку се напишани доста општо што му остава на Уставниот совет простор за извесна флексибилност во толкувањата и можност да се прилагоди на актуелниот миг. Да наведеме неколку примери: слободата на претприемништвото произлегува од членот 4 од Декларацијата од 1789 година во кој се вели: *„слободата се состои во тоа да се прави сето она што не му штети на другиот“* или правото на правично судење и ефективен правен лек произлегува од членот 16 од преамбулата на Уставот од 1946 година кој вели: *„Секое општество во кое не се гарантираат правата и во кое не е определена поделбата на власта, нема устав“.*

<sup>171</sup> Усвојување на системски закон на 3 декември 2009, протолкуван од Уставниот совет. Усвојување на декрет (16 февруари 2010) и на внатрешен пропис (одлука на Советот од 4 февруари 2010). Усвојување на различни одредби кои особено се однесуваат на правната помош.

Системскиот закон од 10 декември 2009 ги утврди условите на имплементација.<sup>172</sup> Негова цел е да го постави прашањето на сите граѓани одбегнувајќи го притоа „попречувањето на правдата“.

**3 услови:**

1. Засегнатата законска одредба мора да биде применлива на спорот (но може да станува збор за константно судско толкување на одредена законска одредба);
2. Уставниот совет претходно да не донел одлука дека одредбата е во согласност со Уставот. Советот сепак, ќе може да разгледа закон за кој се произнесол дека е во согласност со Уставот ако постои промена на околностите кои тоа би го оправдале. Особено може да стане збор за пресврт во судската практика на Касациониот суд и на Државниот совет;
3. Прашањето мора да пројави нови (станува збор за новини во однос на приговорот за неуставност) и сериозни аспекти.

- Прашањето може да биде покренато пред сите судови (со исклучок на Кривичниот суд). Ако спорот се води во исто време кога е покренато и прашањето за неуставност, судот првенствено треба да се произнесе за прашањето за неуставност.

- Ако се исполнети условите, судијата на првостепениот суд го прекинува спорот (освен кога е во прашање слободата) и го пренесува прашањето „без одложување“ на Државниот совет и на Касациониот суд кои одлучуваат дали ќе го достават до Уставниот совет во рок од три месеци.

- Уставниот совет донесува одлука во рок од три месеци во контрадикторна постапка која се состои од фаза на составување на пишани документи и размена на поднесоци и фаза на усна расправа при која подносителите на барањето и другите учесници како и претставник на владата имаат можност да се изјаснат. Советот може да сослуша и експерти. Тој може да покрене постапка по службена должност и да им ги достави материјалите на странките пред расправата.

- Правните и физичките лица можат да расправаат пред Уставниот совет било во прилог на тужителот, било, напротив, во прилог на одбраната, под услов тоа да е „оправдано со посебен интерес“.

- Со својата одлука, Уставниот совет прогласува дека одредбата е согласна со Уставот или ја укинува оспорената одредба, но тој може да ги одложи или временски да ги определи ефектите од укинувањето особено за да му остави време на Парламентот да ги коригира ефектите од неуставноста, но исто така во случај кога ќе процени дека моменталното укинување носи претерани последици.

### **Биланс. Дали ППУ одговори на очекувањата ?**

Општо гледано, ППУ направи значителен прогрес во очите на сите учесници во постапката. Тоа веднаш доживеа успех: ППУ беше очекувана реформа која впрочем и беше добро подготвена (обука, средства за информирање, мобилизација на сите актери). Времето меѓу ревизијата на Уставот и стапувањето во сила беше искористено за педагошка работа со сите стручни лица. Тоа исто така беше искористено и за расчистување на низа процедурални прашања во рамките на

<sup>172</sup> (Системски закон протолуван од страна на Уставниот совет и на Државниот совет од 3 декември 2009 и Закон за управна постапка, Закон за граѓанска и кривична постапка како и текстови за правна помош и одлука од Уставниот совет од 4 февруари 2010 која се однесува на внатрешните прописи како и декрет од 16 февруари 2010)



прописите за имплементација. По фазата на прилагодување која овозможи да се надминат некои помалку или повеќе експлицитни резерви (особено оние на врховните судови како Касациониот суд и Државниот совет) тоа е денес широко прифатено и употребувано. Моногу е важно дека кусите рокови овозможија одлуките да станат видливи.

### **Дали ППУ ја смени работата и природата на Уставниот совет?**

Пред ППУ, Советот разгледуваше во просек по 15 закони и 6 системски закони годишно. Помеѓу 1 март 2010, датумот на стапувањето во сила и 30 јуни 2014 до Советот беа доставени 416 барања, а беа донесени 349 одлуки.

Советот, иако не го промени името, стана суд. Никој денес не ни помислува да го оспорува тоа иако при стапувањето во сила беа изнесени одредени стравувања.

На планот на квантитетот, филтерот на врховните судови беше ефикасен, барем во поглед на селекцијата и на особено кусите рокови кои беа почитувани како од Касациониот суд и од Државниот совет, така и од Уставниот совет.

Мошне кусите рокови овозможуваат одлична видливост на одлуките без да го попречат текот на постапките кои можат да се одвиваат пред судовите. Нивен недостаток е пак, што не допуштаат консултирање на експерти или стручни лица кои би биле особено корисни во многу делкикатните или многу техничките предмети.

Кога станува збор за филтерот, тој неоспорно овозможи да се ограничи бројот на барањата кој денес се стабилизира на бројката од околу 70 годишно, по рекордно високиот број од 110 во 2011 година. Но, тој им дава на врховните судови нови надлежности чиј опсег не е секогаш добро одмерен. Знаеме дека околу 80% од претставките кои не се препорачани за разгледување од страна на Уставниот совет се образложени со фактот што прашањето не е доволно сериозно. Оттука јасно произлегува дека Касациониот суд и Државниот совет вршат вистинска уставна контрола која не е јавно посочена. Да се каже дека одредено прашање е сериозно или не, всушност значи да се врши уставна контрола особено поради тоа што не постои можност за жалба во случаите кога се одлучува дека претставката не треба да се пренесе до Уставниот совет. Значи, иако Уставниот совет може да се произнесе дека одреден закон е спротивен на Уставот, редовните и управните судии играат значајна улога во проценката на уставноста.

Впрочем, би можеле да се запрашаме дали селекцијата направена од врховните судови не е премногу стриктна, спротивно на првичната цел да им се дадат нови можности на граѓаните. Од 146 одлуки за префрлување на претставките до Уставниот суд, 240 доаѓаат од Касациониот суд, а 176 од Државниот совет. Средната стапка на пренесување на претставките е нешто повеќе од 19%.<sup>173</sup>Првостепените и второстепените судови се слабо запознаени со бројноста

<sup>173</sup>До Касациониот суд беа доставени 1285 ППУ, а до Државниот совет 416 ППУ. Тиа пренесоа до Уставниот совет 240 односно 176 ППУ. Државниот совет пренесува пропорционално нешто повеќе ППУ отколку Касациониот суд. Но, до него се доставуваат повеќе ППУ отколку до Касациониот суд, пропорционално на активноста на овие два врховни судови (што исто така може да се објасни со природата на споровите и профилот на странките). (531 предмет не се пренесени и 176 предмети се пренесени од страна на Државниот совет, и 1045 предмети не се пренесени и 240 предмети се пренесени од страна на Касациониот суд. До Државниот совет се поднесени повеќе претставки отколку до Касациониот суд: 1285 за 28000 за Касациониот суд и 416 за околу 9000 за Државниот совет).

на одлуките да не се пренесуваат претставките пред Уставниот совет.<sup>174</sup> Впрочем, постои голем територијален диспарат кој се должи на карактерот на спорите, но и на хетерогеноста на адвокатските комори (Најголемиот дел на ППУ доаѓаат од судот во Париз каде се водат мошне специјализирани парници, а и адвокатите се поделени по високостручни области).

Во основа, набљудувачите, односно главно доктрината, смета дека претставките се квантитативно и квалитативно адекватни и добро насочени. Некои сметаат дека филтерот е премног ригиден што доведува до тоа ППУ кои ги разгледува Советот да се пред сè од технички карактер, додека други поважни прашања кои се однесуваат на основните права не се пренесени пред Советот. Други, пак, ја објаснуваат ваквата ситуација со фактот што овие 4 години овозможува да се прочисти позитивното право од најголемиот дел неуставни одредби.

Треба да признаеме дека доцнине по малку: 4 години, тоа е кус период. И покрај педагошката работа која беше спроведена, средбите со адвокатите и судиите покажуваат дека тие сè уште не му го обрале потребното внимание на ППУ.

### **Квалитативен биланс: Дали ППУ овозможи да се прочистат нашите закони од неуставните одредби?**

Бројките се јасни: ППУ овозможи да се корегираат голем број одредби кои беа разгледани. Одлуките со кои се утврдува согласност со Уставот опфаќаат само нешто повеќе од половината случаи (54%). Во 18.5% станува збор за целосна несоодветност со Уставот, во 8.8% од случаите станува збор за делумна неусогласеност со Уставот, и во 12 % од случаите станува збор за согласност со Уставот со резерва.

ППУ кои беа поднесени пред Советот се однесуваат пред сè, на казненото право (55) и на фискалното право (49). Потоа доаѓаат деловното право и социјалното право ((18 и 24), правото на територијалните колективи (18) потоа правото на животна средина (13)).

Ако ги разгледаме корегираниите одредби, тие пред сè се однесуваат на казненото право и на кривичната постапка (23 од 94 одлуки), 9 се однесуваат на фискалното право, 7 на правото на животна средина и 5 на јавното здравје.

### **Дали ППУ ја отстрани *a priori* контролата на законите?**

Од квантитативна гледна точка тоа не е случај. Бројот на *a priori* поднесоците останува релативно стабилен: секоја година Уставниот совет продолжува да разгледува 12 до 15 редовни закони и во просек 6 системски закони. Парламентарците во Франција се многу приврзани за *a priori* контролата која е право и на опозицијата. Бројот на барања главно зависи од тензијата на политичката ситуација.

Но од стапувањето во сила на ППУ, Уставниот совет го ограничува, повеќе и од порано, периметарот на разгледување на одредбите критикувани од страна на парламентарците подносителите на барања, и само во исклучителни ситуации започнува постапка за оценување на уставноста по службена должност. Така му се остава можност на граѓанинот, странка во спор, да поднесе ППУ и така да му даде

<sup>174</sup> Знаеме дека стапката на враќање е 14% за управните судови, а не знаеме која е точната бројка за редовните судови. Веројатно е дека стапката е пониска.

можност на Уставниот совет да врши оценка на уставноста врз „живо право“ односно право кое веќе било предмет на имплементација во реалниот живот.

Од друга страна, стапувањето во сила пред Уставниот совет на постапка која е навистина контрадикторна овозможи да се увидат ограничувањата на постапката на *a priori* контрола, која не е доволно контрадикторна.

### **Кои се последиците од ППУ за квалитетот на Уставниот совет?**

Избраната постапка, таква каква што произлегува од уставните и системски текстови е направена строго по примерот на контролата *a priori*. Иако со ППУ Советот разгледува конкретни последици од критикуваните одредби во „реалниот живот“, контролата останува апстрактна. Затоа не зачудува што пронаоѓаме исти техники на контрола, исти забелешки и, во принцип, исти образложенија. И исти методи на составување, за кои некои сметаат дека се по малку елиптични, па дури и премногу елиптични, бидејќи станува збор за одлуки кои повеќе од другите одлуки се наменети за различна и не толку стручна читателска публика.

Разликите значи произлегуваат од рокот за донесување одлука, од начинот на доставување на претставката и од природата, повеќе или помалку контрадикторна на постапката.

Разликата е исто така поврзана и со последиците: Кога станува збор за ППУ Советот е слободен да го уреди времето во кое ќе се почувствуваат последиците на одредена корекција. Но, исто така, тој може да ги ограничи последиците на одредени засегнати личности и на одредени спорови.<sup>175</sup> “ Од 93 одлуки за целосна или делумна несоодветност со Уставот, кај 32 одлуки беше искористена можноста за модификација на времето.

Кога станува збор за содржината на одлуките, ППУ најмногу го промени правниот поредок во доменот на казненото право, кривичната постапка и личните слободи, преку ревизија на севкупниот режим на притвор.

Во доменот на социјалното и деловно право, корекциите се малубројни. ППУ не ги смени радикално нештата. Контролата на Советот на содржината на економските и социјални права, кои се дел од преамбулата од 1946 година не е многу интензивна. Советот му остава на законодавецот широк простор за проценка.

Во доменот на правото на животна средина, бројот на ППУ има нагорна тенденција. ППУ ќе овозможи да се обврзе Парламентот да ги дефинира начините на учество на јавноста во одлуки кои се однесуваат на животната средина како што предвидува членот 7 од Повелбата за животна средина.

### **Дали ППУ влијаеше врз односите меѓу француските и европските судови?**

Советот никогаш не ја ставил во прашање неговата судска практика од 1975 според која му се забранува да ја „оценува усогласеноста на законот со одредбите на некој меѓународен договор“.

<sup>175</sup> Во едно, веќе класично образложение, Советот потсетува дека „ако во основа, од одлуката за неуставност полза треба да има во прв ред подносителот на ППУ и одредбата која е прогласена за неуставна не може да се примени во тековните спорови со датумот на објавување на одлуката на Уставниот совет, одредбите од членот 63 од Уставот му даваат за право на Советот да го определи датумот на укинување на одредбата и да ги одложи последиците од укинувањето, но и да ги преиспита последиците кои одредбата ги предизвикала пред укинувањето;“

Сепак, тој внимава неговите одлуки да бидат кохерентни со одлуките на европските судови. Исто така тој имаше можност да постави приоритетно прашање до Судот на правдата на Европската заедница во Луксембург, пред да донесе одлука која се однесуваше на европски налог за апсење.

Доаѓаме значи во ситуација која може да изгледа парадоксална: судовите за општо право сè повеќе и повеќе ја контролираат уставноста и Уставниот совет, задржувајќи ја притоа судската практика од 1975 година, и притоа сè повеќе внимаваат донесените одлуки да бидат во согласност со оние на европските судови. Ќе може ли да опстои ваквата, доста чувствителна рамнотежа?

**Конечно, дали е ова ново право достапно за сите граѓани? Дали граѓаните го користат?**

Бројките покажуваат дека граѓаните го користат ППУ. Но, некои, подобро организирани и подобро вооружени, го користат повеќе и подобро од другите. Пристапот до ППУ останува комплициран и најверојатно тоа не може да биде поинаку. Згора на тоа на подносителот на барањето не му се гарантира дека ќе има полза од последиците на евентуална корекција. Покренувањето на ППУ чини одредена сума која не е занемарлива иако социјално загрозените лица можат да користат правна помош. Треба да се додаде дека и покрај неспорните напори да се обучат актерите во процесот, ППУ е далечно за голем број адвокати и тие немаат навика да го користат ова право.

Како заклучок, четиригодишниот биланс е неоспорно позитивен, по цена на доста ранлива рамнотежа како со врховните судови (кои сепак станаа уставни судови со општо право) така и со европските судови.

Одреден број прашања поврзани со воведувањето на ППУ во уставни рамки остануваат да се постават во иднината. Јас само ќе ги навестам:

- Дали *a priori* контролата треба да исчезне или да се трансформира? Дали е конечно компатибилна со доброто функционирање на ППУ? Но, станува збор за право со кое располага парламентарната опозиција и која најверојатно нема да сака да се откаже од него.

- Треба ли да се задржи филтерот на врховните судови? Или да се уредат постапките на жалба во случај на одбивање претставката да се пренесе до Уставниот совет? Но, станува збор за надлежност до која дојдоа врховните судови кои најверојатно нема да сакаат да се откажат од неа.

- Дали со текот на времето ППУ ќе овозможи развој на методите на работа на Уставниот совет, на техниките на контрола и на начините на составување одлуки? Всушност, ППУ покренува нови предизвици:

- Апстрактната контрола која е обележје на уставната контрола лошо се приспособува на потребата вниманието да се насочи кон владеењето на правото онака како што конкретно се имплементира (живо право).
- Дали потребата од дебата (организирање на дебата која ќе овозможи да се разбере не само правната дебата, но и основните последици од пресудите донесени во реалниот живот) е компатибилна со наметнатите куси рокови?
- Дали нашиот начин на пишување кој е концизен, па дури и елиптичен е компатибилен со потребата овие одлуки да бидат разбирливи и за пошироката јавност, а не само за стручните кругови? Конечно, дали е време да се воведи можноста да се изразат одделени мислења, за да се разбере добро причината која довела до усвојување на одредена одлука?

Сите овие прашања не ја засегаат само Франција. Знам дека тие се во фокусот на вниманието и на голем број други држави. Сакав да ги споделам размислувањата со вас, иако поради временското ограничување не можам да ги продлабочам. Сепак, знам дека ќе имаме прилика да ги разгледаме при други средби.

Ви благодарам.

## „ОЦЕНКА НА УСТАВНОСТА НА НОРМАТИВНИТЕ АКТИ“

*Д-р Драгољуб Драшковик*

СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА ЦРНА ГОРА

Почитувани, дами и господа

Според црногорскиот Устав, Уставниот суд е основан како посебно тело различно од другите државни органи. Покрај неговата главна функција како заштитник на уставноста и законитоста и уставниот и правниот поредок, кои ќе ги истакнам денес, Уставниот суд е, исто така и заштитник на човековите права и слободи загарантирани со Уставот. Традиционално, главната функција на Уставниот суд е оценка на уставноста и законитоста, а важна улога која е уредена со новиот црногорски Устав има и во заштитата на човековите права и слободи преку уставната жалба, која во оваа форма претходно не била дел од правниот систем во Црна Гора. Уставот, понатаму, предвидува дека правата и слободите ќе се остваруваат врз основа на Уставот и ратификуваните меѓународни договори.

Преку апстрактната контрола на уставноста и законитоста на законите и нормативните акти, заштита на човековите слободи и права се заштитени индиректно, додека преку механизмот на уставната жалба се заштитени директно. Всушност, понекогаш општите акти (како што се законите и прописите) со самото нивно постоење ги кршат загарантираните човекови права и слободи. Во овој случај, заштитата на човековите права не е можно да се бара преку уставната жалба. Како единствена можност останува да се поднесе предлог или иницијатива до Уставниот суд за да се започне постапката за преиспитување на нивната уставност и законитост.

Уставот на Црна Гора, во неговиот 5-ти дел, ги декларира принципите на уставноста и законитоста, а во 6-от дел ја пропишува положбата и надлежноста на Уставниот суд. Во рамките на неговата обемна надлежност Судот решава широк спектар на задачи, Уставниот суд решава за сите форми на „кршење на Уставот“ и меѓу нив има и правни спорови кои не се типични „уставни спорови“.

Уставниот суд на Црна Гора има т.н. *aposteriori abstract control* на уставниот принцип на владеењето на правото или со други зборови, оценува дали постои задолжителна усогласеност на законите со Уставот и другите општи акти и подзаконски акти со Уставот и со закон. Оваа надлежност на Уставниот суд исто така ја вклучува и обврската на Уставниот суд, дека во постапката за оценка на уставноста и законитоста, исто така, ја оценува неговата согласност со ратификуваните меѓународни договори; во исто време, во својата одлука Судот ги применува и одредбите од меѓународните договори и пресудите на меѓународните судови. Ова мора да се гледа низ целиот правен систем, што е регулирано со Уставот како највисок правен акт.

Во Уставот на Црна Гора од 2007 година за прв пат, експлицитно е наведено дека ратификуваните и објавени меѓународни договори и општо прифатените правни обичаи на меѓународното право, се составен дел од внатрешниот правен систем и тие би имале примат над националните закони и тие директно се применуваат кога ги регулираат односите различно од внатрешното законодавство.

Ова значи дека законот и правните акти со помала правна сила во однос на нивната усогласеност мора да исполнат два услови: еден кој произлегува од Уставот, а другиот кој доаѓа од заемните меѓународни договори или спогодби.

Уставот исто така содржи и некои од надлежностите од оваа област, за кои може да се дебатира од гледна точка на наследство, или дали сегашната практика ја оправдува нивната соодветност. Дел од одредбите на член 149, став 1 од Уставот предвидуваат дека Уставниот суд одлучува за согласноста "на подзаконските акти со Уставот и законите". Од тука произлегува прашањето дали општите акти и подзаконските акти по самата своја природа треба да бидат предмет на уставно внимание и дали товарот на овие предмети имаат рационално оправдување. Во хиерархијата на нормативните акти „подзаконските акти“ се толку далеку од Уставот што оценувањето на нивната согласност со законите може да биде доволно.

Оваа оценка може да биде во фокусот на специјален суд од редовна судска инстанца, на пример Управниот суд.

Правното дејство на одлуките на Уставниот суд донесени во областа на апстрактната нормативна контрола или контролата на уставноста и законитоста на законите и подзаконските акти произлегуваат од местото, улогата и моќта на институцијата како донесувач на одлуки. Овие одлуки на Уставниот суд на специфичен начин го обликуваат правниот систем, и тоа влијание, главно е предизвикано од правната природа на таквите одлуки.

Уставот и Законот за Уставниот суд пропишуваат дека ако Уставниот суд утврди дека законот, општиот акт, подзаконскиот акт или некои од неговите одредби не се во согласност со Уставот, таквиот акт или одредби од тој акт престануваат да важат од денот на објавувањето на одлуките. Правните последици од законот кој не е во согласност со меѓународните договори се исти како и последиците од незаконитоста на законите и другите прописи со Уставот. Сите правни последици од одлуките се поврзани со времето на нивното објавување, како и забраната на имплементацијата на неуставните одредби главно се однесуваат на општествените односи кои ќе се појавуваат во блиска иднина. За појавата на овој ефект на одлуките не постои т.н., *vacatio legis*. Одлуката влегува во сила со денот на објавувањето, без истек на одредено дополнително време. Одлуката има ефект *erga omnes* и таа е обврзувачка, конечна и извршна. Сето ова има за цел да се намалат негативните последици од повредата на уставноста и законитоста на општествените односи.

Кога станува збор за укинување на актите, укинувањето на закон, поради формални причини го вклучува законот во целина, а елиминација поради материјални причини единствено влијае само врз одредбите чија неуставност и незаконитост е утврдена. Иако во вршењето на својата функција како заштитник на уставноста и законитоста, Уставниот суд во релација со другите органи на државната управа не се појавува како супериорна власт и сила, неговите одлуки јасно имаат карактер на касаторна природа. Одлуките на Уставниот суд се конечни и против нив не може да се употреби друг правен лек. Дури и самиот Уставен суд по објавувањето на одлуката не може да ја измени или укине истата. Ова е последица на принципот на една инстанца, кој се применува во постапката пред Уставниот суд. Уставниот суд одлучува мериторно како во прв, така и во последен степен по прашањата на неговата надлежност. Конечноста на одлуките на Уставниот суд е израз на моќта на институцијата што ги донела и тоа е апсолутен услов и предуслов за изградба на систем кој се базира на владеењето на правото.

Одлуките на Уставниот суд донесени во улога на обезбедување на уставноста и законитоста на нормативните акти немаат карактер на правни норми. Сепак, тие претставуваат посебен извор на правото. Преку контрола на уставноста и законитоста, Уставниот суд го бара вистинското значење и содржината на уставните и законските норми кои се обврзани со Уставот и мора строго да се придржуваат кон неговиот текст.

Со толкувањето на Уставот и законот, со цел да се заштитат уставноста и законитоста, Уставниот суд ја запира повредата на овие акти, со елиминација на неуставните и незаконските норми, а со тоа директно вијае врз правниот поредок на државата. Одлуките на Уставниот суд се обврзувачки за сите. Поради тоа, иако не претставува орган кој создава право, Уставниот суд е иноватор на правниот поредок и со тоа активно е вклучен во создавањето на правниот систем.



## „УСТАВНА КОНТРОЛА НА ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ ВО РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЈА“

*Г-дин Сергеј Казанцев*

### СУДИЈА НА УСТАВНИОТ СУД НА РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЈА

Во руската правна доктрина правните акти може да се поделат во две категории: закони и подзаконски акти. Но терминот "подзаконски акт" не се сретнува ниту во Уставот на Руската Федерација, ниту во уставите на конституционалните субјекти на Руската Федерација. Уставот користи различни термини: "правни акти" (. член 1 став 15 и членот 2 од делот 2 од Уставот), "нормативни акти" (член 125) и "нормативни правни акти" (Дел 3 член 15, член 1 ст. 72 чл. 2, 4 - 6 ст. 76). Релативно ретко, овој термин се користи во сојузните закони и во самите подзаконски акти. Особено, Сојузниот уставен закон "За Уставниот суд на Руската Федерација" во оригиналната верзија за означување на подзаконски нормативни акти го користи само терминот "нормативен акт", а во измените на овој Закон од 2010 година и 2014 година, се користи терминот "нормативен правен акт". Но, тоа не ги спречува судовите, и особено Уставниот суд на Руската Федерација, да го употребуваат овој термин во нивните решенија.

Треба да се напомене дека рускиот законодавец не се стреми кон тоа да ги разјасни (допрецизира) горенаведените термини и концепти. Нацрт-сојузниот закон "За нормативните правни акти на Руската Федерација", подготвен од страна на група пратеници од Државната дума, бил усвоен на првото читање во 1996 година, но кога се разгледувал на второто читање на 12 мај 2004 година, не добил согласност од страна на Државната дума и не бил ставен за понатамошно разгледување. И покрај повеќепати повторуваните потсетувања од страна на домашната судска и научна мисла, ниту извршната, ниту законодавната власт не се стремат да го регулираат сопственото нормирање.

Нормативно правни акти се:

На сојузно ниво: одлука донесена на седница на Сојузното собрание на Руската Федерација; указ и наредба на претседателот на Руската Федерација; одлука на Владата на Руската Федерација; наредби, уредби, прописи и други нормативно-правни акти на министерствата и другите сојузни извршни органи и владините агенции;

На регионално ниво – укази (декрети), наредби, прописи и други правни акти на органите на законодавната и извршната власт на Руската Федерација;

На локално ниво - наредби, инструкции, уредби и други општински нормативни правни акти.

2. Во согласност со став 2 на член 125 од Уставот на Руската Федерација, Уставниот суд на Руската Федерација, во функција на апстрактна нормативна контрола ја оценува уставноста на сојузните закони, Уставите на републиките, Уставот и законите на субјектите на Руската Федерација, како и подзаконските нормативни акти на федерално ниво, усвоени од страна на претседателот на Руската Федерација, Советот на Федерацијата, Државната Дума, Владата на

Руската Федерација и нормативните акти на субјектите на Руската Федерација. Оттука, надлежност на Уставниот суд на Руската Федерација е да се испитува и оценува уставност само на акти одредени и утврдени со Уставот, подзаконски нормативно правни акти. Како субјекти кои можат да поднесат барања за оценување на уставноста на закон и подзаконски нормативно правни акти (федерални и регионални) се: претседателот на Руската Федерација, Советот на Федерацијата, Државната дума, една петтина од членовите на Советот на Федерацијата или на Државната дума, Владата на Руската Федерација, на Врховниот суд на Руската Федерација, органите на законодавната и извршната власт на Руската Федерација (член 125 од Уставот, член 3 од Сојузниот уставен закон "За Уставниот суд на Руската Федерација").

Со утврдувањето на овластувањата на Уставниот суд во оваа област по барање на државните органи, овие одредби го ограничуваат кругот на подзаконски акти на федерално ниво кои можат да бидат предмет на оценување: Законодавството на Руската Федерација не предвидува оценување согласноста со Уставот на нормативно-правните акти на сојузните министерства и агенции. На ниво на субјектите на Руската Федерација, ниту Уставот ниту законот не ги дефинира кругот на подзаконските акти. Во врска со наведеното, се поставува прашањето за можноста за проверка (оценување или испитување) од страна на Уставниот суд на Руската Федерација, на подзаконските акти на регионалните министерства и другите органи на извршната власт. Во коментарите на оваа норма (одредба) на член 125 од Уставот и член 3 од Сојузниот уставен закон (со наслов "За Уставниот суд на Руската Федерација" било предвидено и самиот термин "нормативни акти на субјектите на Федерацијата" да се толкува рестриктивно, затоа што еднаш дури и слични акти на државните органи на федерално ниво не биле предмет на разгледување од страна на Уставниот суд на Руската Федерација. Според тоа, за подзаконските акти на субјектите на Руската Федерација доволно оценување е само ако се утврди нивната законитост, но не и уставност. Во практиката на Уставниот суд сè уште немало случаи на оспорување на подзаконски нормативни акти на секторските управи на субјектите на Руската Федерација, на барање на повисоките органи на државната власт.

Како што веќе рековме, на проверка на усогласеноста со Уставот на Руската Федерација подлежат само нормативни подзаконски акти донесени од надлежните државни органи. Поради отсуството на дефиниција на концептот и карактеристиките на нормативно правен акт во законодавството и консензусот за ова прашање меѓу истражувачите, беше потребно Уставниот суд на Руската Федерација да утврди сопствен став за основните карактеристики на правниот акт кој ќе ги исполнуваат барањата за нормативност. Во предметот за оценување на уставноста на Указот на претседателот на Руската Федерација од 25 јануари 1995 № 72 "За државната поддршка за реструктурирање и конверзија на нуклеарната индустрија во Железногорската и Краснојарската област" по барање на Државната дума на Сојузното собрание на Руската Федерација, Уставниот суд дојде до заклучок, дека оспорените одредби од Одлуката, да се продолжи со изградбата на одредена фабрика и распределбата на потребните буџетски средства, имаат оперативна-административна природа, содржат временски ограничувања и специфични барања кои се однесуваат на точно определени субјекти и се поврзани со развојот и работењето на одреден конкретен индустриски објект - на Горно-хемискиот комбинат на Краснојарск, поради што овој акт не е општ нормативен акт.

Во случајот на оценување на уставноста на Одлуката на Државната дума на Сојузното собрание на Руската Федерација од 21 јули 1995 година, Уставниот суд, застанал на становиште дека нормативно правниот акт: е акт со општо дејствие, лично не се однесува на одредена група на луѓе, наменет е за повеќекратна примена; содржи конкретизирани нормативни предуслови, општи правила пропишани од официјалните државни органи кои имаат обврзувачки карактер. Нормативно правен акт мора да се издава на пропишан начин од државен орган со јавно овластување, орган на локалната самоуправа или функционер (кој има јавно овластување).

3. Во минатиот век, рускиот Уставен суд постојано ја проверувал уставноста на подзаконски акти на повисоките органи на државната власт на Русија преку апстрактната нормативна контрола. Најголемо внимание не само за адвокатите и политичарите, туку и за целото општество, привлекоа решенијата за оценување на уставноста на указите на Претседателот на Руската Федерација. Во неговиот прв указ "За уставноста на Одлуката на претседателот на Руската Федерација на 19 декември, 1991 N 289" за основање на Министерството за безбедност и внатрешни работи на Руската Федерација "од 14 јануари 1992 година, Уставниот суд на РСФСР, го прогласи актот за несогласен со Уставот на РСФСР во однос на поделбата на државната власт на Руската Федерација, на законодавна, извршна и судска власт.

Две особено значајни решенија на Уставниот суд, исто така се поврзани со оценувањето на уставноста на претседателски укази. Тие се однесуваат на т.н. "случај на КПСС," од 1992 и "случајот за распуштање на парламентот" од 1993 година. Разгледувајќи го по иницијатива на група народни пратеници – Указот на претседателот на Руската Федерацијата Борис Јелцин од 23 и 25 август 1991 година за Комунистичката партија и нејзиниот имот и распуштањето, Уставниот суд одлучил дека голем број од неговите одредби не се во согласност со Уставот на РСФСР. Во своето мислење од 21 септември 1993 година, № Н-2 Уставниот суд на Руската Федерација донесе одлука дека Уредбата на претседателот Борис Елцин со наслов "За фазата на уставните реформи во Руската Федерација" од 21 септември, 1993 година № 1400 и неговиот апел до граѓаните на Русија не се во согласност со дел втори, став 3 од член 1, на вториот став од член 2, член 3 од вториот став од член 4, првиот и третиот дел на член 104, третиот дел на став 11 од член 1215, член 1216, вториот дел на член 1218 став 1651, 177 од Уставот на Руската Федерација и се основа за отстранување на претседателот на Руската Федерацијата Борис Елцин од неговите должности и преземање на други посебни механизми на одговорност.

Последен пат во рамките на апстрактната нормативна контрола Уставниот суд го испитувал и Указот на претседателот на Руската Федерација на 27 септември 2000 година N 1709 "За мерките за подобрување на управувањето со јавните пензии во Руската Федерација", и во својата пресуда, усвоена на 25 јуни 2001 година на барање на група пратеници од Државната дума тој даде уставно толкување на значењето на декретот, но се воздржа од признавање на неговата неуставност.

И правната литература во неколку наврати има укажано на "подзаконската" правна природа на претседателските декрети. Така, Р.И. Козлов и О. Е. Кутафин, осврнувајќи се на одлуката на Уставниот суд од 30 април 1996 година, укажуваат на тоа дека иако правните акти на претседателот според нивната правна сила, се со подзаконски карактер, тие можат да регулираат општи односи, кои бараат законско уредување.

Навистина, Уставниот суд во наведената одлука го искажал своето правно становиште, според кое претседателот има право да донесува укази за пополнување на празнините во правната регулатива за прашања кои бараат законски решенија, под услов таквите укази да не се во судир со Уставот на Руската Федерација и сојузните закони и нивното влијание временски да биде ограничено во периодот пред донесување на соодветното законодавство.

Според забелешките на Д. Скуратов "одредбата од член 90 од рускиот Устав, многу внимателно ја изразува идејата на подзаконските акти на претседателот, во смисла што таа пропишува дека овие акти не само што не смеат да бидат во спротивност со сојузниот закон, туку тие мора да бидат донесени на основа и во согласност со него. Ова доведува и до теоретски дебати. Значи, ако некои автори имплицитно сметаат дека актите на шефот на државата се подзаконски акти, додека други тврдат дека овие акти не може да се сметаат како подзаконски во чиста форма, затоа што, како гарант на Уставот на Руската Федерација (Дел 2 од чл. 80), претседателот има право на нормативно регулирање не само врз основа на закон, туку и во негово отсуство". (Скуратов Д. - Некои проблеми на учество на претседателот на Руската Федерација во законодавниот процес. М., 2007, стр.23)

Според професорот С.А. Авакјан, сложената правна природа на претседателските декрети се манифестира во фактот дека "ако некое прашање е регулирано со закон, претседателот е должен да го земе тоа во предвид. Меѓутоа, ако прашањето не е регулирано со закон, претседателот има право да го регулира тоа со свој акт". С.А. Авакјан потсетува дека, во писмото на Претседателот на Сојузното собрание од 16 февруари 1995 година, тој даде политичка и правна оправданост за законодавната работа на претседателот: "Обемот на претстојната законодавна работа е толку голем што парламентот нема да може наскоро да ги задоволи потребите на практиката за донесување на закони. *Во овие околности, претседателот е должен со своите нормативни укази да ги пополнува правните празнини*" (подвлечено од С.А.). Ова особено затоа што постои уставна и законска основа за овој вид на претседателски акти. Со други зборови, нивниот апсолутно позаконски карактер не е очигледен (подвлечено од мене – С.А.). Се разбира, овие декрети не смеат да бидат во судир со Уставот и со постојните закони. Но, ако постојат законски празнини, нивното пополнување со подзаконски акти на шефот на државата е сосема природно и легитимно. Второ, еден од прерогативите на претседателот што е утврден со Уставот, е одредувањето на основните насоки на внатрешната и надворешната политика. Јасно е дека само годишното обраќање на Претседателот не може да се смета како форма на остварување на ова овластување. Трето, потребата за извршување на функциите на гарант на Уставот, исто така, му дава можност на Претседателот да донесува нормативни укази за остварување на Уставот на Руската Федерација. Така, додека не се донесат релевантните закони, указите на Претседателот можат да претставуваат **полноважна** правна основа (подвлечено од С.А.) за појавата и промена на одредени општествени односи "

Проблемот на правната сила на претседателските укази била особено актуелна во 90-тите години на минатиот век во однос на политичката спротивставеност на претседателот и парламентот. Со текот на годините, номотворечката дејност на Претседателот добиваше поинаков карактер, но и натаму останува нерешениот однос помеѓу највисоките државни органи. Во таа смисла не губат од значење коментарите на научниците дека „останува како нерешен проблем односот на законите и указите во Уставот на Руската Федерација и во теоретските студии“.

Актите донесени од Парламентот многу помалку се предмет на разгледување на Уставниот суд. Неколку пати, Државната дума ги оспорувала одлуките на Советот на Федерацијата, со кои се одбивало усвојувањето на федералните закони, но Уставниот суд ги отфрлил овие иницијативи во постапката, затоа што сметал дека таквите правила немаат општ нормативен карактер. (Одлуки на Уставниот суд на Руската Федерација: 27 септември 1995 година N 66-О, 26 септември 1995 година N 50-О, од 1 април 1996 година N 11-О). Еднаш членовите на Советот на Федерацијата побараа од Уставниот суд ја потврди уставноста на нивните одлуки, но, истиот тоа барање го отфрлил. (Решение на Уставниот суд на Руската Федерација од 28 декември, 1995 N 122-О).

Повекепати највисоките органи на субјектите на Руската Федерација ја оспорувале уставноста на одредбите на актите од Владата на Руската Федерација, но обично тоа било неуспешно. (Види, на пример, Одлука на Уставниот суд на Руската Федерација на 16 јануари 2007 година N 22-О, 27 јуни 2005 година N 232-О, 3 декември 1998 година N 184-О) Но, понекогаш Уставниот суд се согласувал со подносителот и давал уставно толкување на оспорените одредби од Уредбата на Владата. (на пр. Одлука на Уставниот суд на Руската Федерација на 6 декември 2001 година N 310-О).

Имаше случај во кој Владата на Руската Федерација побара потврда на уставноста на својата одлука. (Одлуки на Уставниот суд на Руската Федерација од 10 декември 2002 година N 283-О и N 284-О).

На барање на највисоките сојузни органи за уставноста на подзаконските акти на субјектите на Руската Федерација, Уставниот суд донесе неколку решенија за отфрлање (Одлуки од 22 мај 1996 година N 59-О, од 26 декември 1996 година N 105-О, 15 јули 1996 година N 421 и 19 јули 1996 година N 435).

Имаше случаи кога на Уставниот суд се обрати шефот на извршната власт на субјектите на Руската Федерација кој ја оспорувал одлуката на законодавно тело на субјектот и обратно. (Решение на Уставниот суд на 5 јуни, 2003 година N 216-О "Одбивањето да се прифати за разгледување на барање на претседателот на Република Татарстан на уставноста на одредбите од Уредбата на Државниот совет на Република Татарстан "За основање, укинување и трансформација на поединечни министерства и државни комитети на Република Татарстан"; Одлука на Уставниот суд на Руската федерација од 2 ноември 1995 година N 100-О "За отфрлање на барањето на Државниот совет на Чувашката Република за утврдување на согласноста со Уставот на Указот на Претседателот на Чувашката Република од 4 мај 1994 година, N 50" За претставничките органи на државната власт и месната самоуправа на Чувашката Република")

4. Како посебна конкретна нормативна контрола во согласност со дел 4 од член 125 од Уставот на Руската Федерација и на членовите 3, 96-104 на Сојузниот уставен закон "За Уставниот суд на Руската Федерација", Уставниот суд ги разгледува жалбите за повреда на уставните права и слободи на граѓаните. Уставноста на законот се утврдува во конкретен случај, а по барање на редовните судови кои треба да го применат законот во конкретниот случај, односно во конкретниот предмет.

По правило, Уставниот суд на Руската Федерација ги толкува горенаведените одредби од Уставот рестриктивно, што значи под "закон" се подразбира само таков нормативно-правен акт, кој е донесен од страна на овластен законодавен државен орган. (Одлуки на Уставниот суд од 21 ноември 2013 година N 1893-О, од 24 декември 2013 година N 2101-О и др.)

Во Одлуката на Уставниот суд на Руската Федерација од 30 септември 2004 година № 301-О се наведува дека "Уставниот суд по барања - жалби на граѓани за повреда на уставните права и слободи има право да ја испитува само уставноста на законот кој се применува во конкретниот случај. Одлуката на Законодавното собрание на регионот Вологда "За определување на датум за избор на пратеници на Законодавно собрание и гувернерот на регионот", нема законски основ и затоа нејзината уставност не се разгледува по повод поднесената жалба".

Но, во други случаи, Уставниот суд на Руската Федерација, дава широко толкување на поимот "закон", и ја зема во разгледување жалбата со која се оспорува уставноста и некои подзаконски нормативни правни акти на Руската Федерација. Така, во своето Решение од 5 јули 2001 № 11, по однос на иницијативата за оценување на уставноста на Одлуката на Државната дума на 28 јуни 2000 година, тој истакна дека од соодветните одредби од членовите 15 (дел 1), 71 (точка "о") 103 и 125 (делови 2 и 4) од Уставот на Руската Федерација произлегува дека Одлуката на Државната дума, со која е прогласена амнестија е посебен правен акт во споредба со одлуките на Државната дума за други прашања, како и во споредба со други законски прописи што ги донесува во форма на одлуки. Усвојувањето од страна на Државната дума на одлука за амнестија е утврдено со самиот Устав, што ги разликува овие одлуки од други регулативи, вклучувајќи ги и законите, и на тој начин, тие имаат посебна уставна природа. Следствено, решението на Државната дума на амнестија во тековните правни акти на ниво и суштинската содржина може да се изедначи само за закони донесени од страна на Државната дума (член 105, дел 1, од Уставот на Руската Федерација).

Уставниот суд, по правило, не ги разгледува жалбите за повреда на уставните права на граѓаните со указите (декрети) на претседателот на Руската Федерација. На пример, во решението за отфрлање од 15 ноември 2007 година № 814-ОО, со кое одби да ја прифати жалбата на Л.А. Устабаши и Ј.В.Устабаши за прекршување на нивните уставни права со Одлуката за постапката за разгледување на барањата за државјанство на Руската Федерација (одобрена со Претседателски указ од 14 ноември 2002 година N 1325), Уставниот суд наведува дека "Уставниот суд на Руската Федерација може да одлучува за согласноста на нормативните акти на Претседателот на Руската Федерација со Уставот на Руската Федерација, само по барање на органите и лицата наведени во член 125 (2 дел) од Уставот на руската Федерација, меѓу кои не се наведени граѓаните". Од слични причини, Уставниот суд во својата одлука од 2 март 2010 година, № 1244-О-О, одби да ги прифати жалбите на Т.В.Баришева, И.А. Леонтева, Р.В. Малетиноја и И.Н. Мелник, за оценување на уставноста на претседателскиот указ „За дополнителните мерки на социјална помош за негувателите на лицата со хендикеп."

Но, беа направени и исклучоци од ова правило. Во својата пресуда од 2 март 2006 година, № 16-О по жалбата на граѓанинот В.П. Корнилов, за повреда на неговите права со Указот на Претседателот на Руската Федерација од 15 март 2000 година, № 508 "За висината на износот за привремена попреченост," Правилата за пресметка на континуиран стаж на работниците и вработените за бенефиции за државното социјално осигурување (утврдени со Резолуцијата на Советот на министри на СССР 13 април 1973 година, N 252), Основните услови за државното социјално осигурување (утврдени со Резолуција на Советот на министри на СССР и на синдикатите од 23 февруари 1984 година, N 191) и Правилникот за осигурување на државните социјално осигурување "(утврден со уредба на Президиумот на Советот на синдикатите 12 Ноември 1984 N 13-6), Уставниот суд

не одби да ја оценува уставноста на претседателските укази и подзаконските акти на СССР, туку им дал уставно толкување, со образложение дека тие "остануваат полноважни и ја заменуваат законската норма."

Во други случаи, Уставниот суд одби да ја разгледа на жалбата поднесена за повреда на уставните права со укази на претседателот, но не поради тоа што решавањето на прашањето на оценување на усогласеноста со Уставот на Руската Федерација на указите на претседателот на Руската Федерација, не спаѓа во надлежност на уставниот суд на Руската Федерација, туку поради тоа што со оспорените укази не биле засегнати уставните права на граѓаните. (види, на пример, Одлука од 17 Ноември 2009 № 1390-О за одбивање да се прифатат жалбите на граѓаните В.Б. Багдасарајан, П.П. Гудими и Д.Д. Кузнецова за прекршување на нивните уставни права со потстав "а" од став 1 од Уредбата на Претседателот на Руската Федерација "За некои мерки на социјална помош за лицата со хендикеп", итн ..), или поради тоа што оспорените укази биле донесени од страна на претседателот со цел за подобрување на социјалната заштита на граѓаните, во рамките на своите функции утврдени во член 80 од Уставот на Руската Федерација "за остварување на основните права согласно законот". (види, на пример, Одлука од 15 јануари 2009 №189-О-О, 28 Мај 2009 № 762-ОО, 15 октомври 13, 2009 година № 1084 О-О и др..).

Може да се претпостави дека Уставниот суд во наведените одлуки постепено имплицитно изразува ново правно стојалиште во поглед на оценката на уставноста на претседателските укази. Во согласност со тоа, указите што ги носи Претседателот заради правно регулирање на односите, имаат карактер на закон, поради што можат да бидат предмет на оценување на нивната уставност. Под примарно правно регулирање во тој контекст се подразбира такво правно регулирање на односите, кое Претседателот не го остварува врз основа на конкретно законско овластување што му е делегирано, туку врз основа на овластување што му е дадено неопсредно со Уставот на Руската Федерација.

За можноста за оценка на уставноста на одлуките на Владата, Уставниот суд на Руската Федерација јасно се произнел во Одлуката од 27 јануари, 2004 № 1-Р во предметот за оценка на одредени одредби од членовите 27, 251, 253 од Законикот за граѓанска постапка на Руската Федерација во врска со барањето на Владата на Руската Федерација. Уставниот суд одлучи дека таквата оценка е можна, ако се работи за пропис на Владата на Руската Федерација донесен врз основа на јавно овластување дадено директно од страна на федералниот закон, за ова прашање. Имено, врз основа на овластувањето на Владата на Руската Федерација за непосредно правно регулирање на соодветните општествени односи (т.н. делегирано регулирање) судската контрола на нормативните акти на Владата на Руската Федерација не е можна доколку не се утврди согласноста на таквиот акт или на самиот сојузен закон со Уставот на Руската Федерација од гледна точка на поделбата на власта и распределбата на надлежноста помеѓу федералните органи на законодавната и извршната власт. Бидејќи во овој случај, не се поставува прашањето само за законитоста на нормативниот акт на Владата на Руската Федерација, туку и за неговата уставност, судската контрола на актот може да се изврши само во уставно-судска постапка.

Уставниот суд во своите решенија утврдил дека делегираното регулирање може да се врши не само во оние случаи кога законот изречно бара Владата на Руската Федерација да реши определено прашање, туку и во случај кога таквото регулирање е допуштено со законот (Види., На пример, Уставниот суд на Руската Федерација на 16 јули 2009 № 947-О-О).

Меѓутоа, ако Уставниот суд смета дека не постои нормативна врска помеѓу законот и нормативниот акт на Владата на Руската Федерација, особено во случаи кога одлуката на Владата е усвоена заради извршување на Указ на претседателот на Руската Федерација, а не на сојузниот закон, тој не ја признава жалбата за допуштена.

Соодветно на тоа, во случаите кога односите уредени со оспорените одредби од Уредбата на Владата, веќе се регулирани со сојузен закон, во надлежноста на Уставниот суд на Руската Федерација не е вклучена оценката на таквите акти.

Може да се претпостави дека правната позиција на Уставниот суд за можноста на уставното оценување на одлуките на Владата на Руската Федерација во поголема мера може да се прошири на случаите на делегираното легислативното регулирање од страна на Претседателот на Руската Федерација.

5. Ниту во Уставот ниту во Сојузниот уставен закон "За Уставниот суд на Руската Федерација", не е предвидена уставно-судска контрола на согласноста на нормативно-правни акти на локалната самоуправа со Уставот на Руската Федерација. Уставниот суд на Руската Федерација во својата одлука од 22 октомври 1999 година № 174-О истакна дека проверката на уставноста на тие прописи, не е поврзана со надлежноста на Уставниот суд на Руската Федерација.

Сепак, првиот дел од член 27 на Сојузниот уставен закон од 31 декември 1996 година, № 1-FCL "За судскиот систем на Руската Федерација" им дава на уставните судови на субјектите на Руската Федерација надлежност да ја оценуваат согласноста на нормативните акти на органите на месната самоуправа со Уставот на субјектите на Руската Федерација.



## ЛИСТА НА УЧЕСНИЦИ

|                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>АЛБАНИЈА</b>            | <p>г-дин Башким ДЕДЈА, претседател на Уставниот суд</p> <p>г-дин Александер ТОМА, шеф на кабинет</p>  |
| <b>ЕРМЕНИЈА</b>            | <p>г-дин Ашот КАЧАТРАЈАН, судија на Уставниот суд</p>   |
| <b>АЗЕРБЕЈЦАН</b>          | <p>г-дин Рауф ГУЛИЕВ, генерален секретар</p>  |
| <b>БЕЛГИЈА</b>             | <p>проф. д-р Лук ЛАВРИСЕН, судија на Уставниот суд</p> <p>проф. д-р Пјер НИУЛ, судија на Уставниот суд</p>  |
| <b>БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА</b> | <p>г-ѓа Валерија ГАЛИЌ, претседател на Уставниот суд</p> <p>г-дин Мато ТАДИЌ, судија на Уставниот суд</p> <p>г-ѓа Маргарита ЦАЦА-НИКОЛОВСКА, судија на Уставниот суд</p> <p>г-ѓа Азра АБДУЛАХАГИЌ, преведувач</p> |
| <b>БУГАРИЈА</b>            | <p>г-дин Анастас АНАСТАСОВ, судија на Уставниот суд</p> <p>г-ѓа Кети МАРКОВА, судија на Уставниот суд</p>   |
| <b>ХРВАТСКА</b>            | <p>д-р Мато АРЛОВИЌ, судија на Уставниот суд</p>  |
| <b>ФРАНЦИЈА</b>            | <p>г-ѓа Никол МАЕСТРАЧИ, член на Уставниот совет</p>  |

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>ГРУЗИЈА</b>     | <b>г-ѓа Кетеван ЕРЕМАДЗЕ</b> , судија на Уставниот суд  |
| <b>КАЗАХСТАН</b>   | <b>г-дин Виктор МАЛИНОВСКИ</b> , судија на Уставниот совет  |
| <b>КОСОВО</b>      | <b>проф. д-р Енвер ХАСАНИ</b> , претседател на Уставниот суд<br><b>проф. д-р Иван ЧУКАЛОВИЌ</b> , заменик-претседател на Уставниот суд<br><b>г-дин Милот ВОКШИ</b> , заменик генерален секретар |
| <b>ЛИТВАНИЈА</b>   | <b>д-р Дануте ЈОЧИЕНЕ</b> , судија на Уставниот суд<br><b>г-дин Витас МИЛИУС</b> , судија на Уставниот суд  |
| <b>МОЛДАВИЈА</b>   | <b>д-р Игор ДОЛЕА</b> , судија на Уставниот суд<br><b>г-ѓа Лилиа РУСУ</b> , заменик раководител на правниот оддел   |
| <b>ЦРНА ГОРА</b>   | <b>г-ѓа Десанка ЛОПИЧИЌ</b> , претседател на Уставниот суд<br><b>д-р Драгољуб ДРАШКОВИЌ</b> , судија на Уставниот суд   |
| <b>ПОЛСКА</b>      | <b>проф. Марија ГИНТОВТ-ЈАНКОВИЧ</b> , судија на Уставниот трибунал   |
| <b>ПОРТУГАЛИЈА</b> | <b>г-ѓа Марија Лусија АМАРАЛ</b> , заменик претседател на Уставниот суд   |
| <b>РОМАНИЈА</b>    | <b>г-дин Петре ЛАЗАРОИ</b> , судија на Уставниот суд<br><b>г-дин Тони ГРЕБЛА</b> , судија на Уставниот суд  |

|   |   |
|---|---|
| <b>РУСКА ФЕДЕРАЦИЈА</b>                       | <b>г-дин Сергеј КАЗАНЦЕВ</b> , судија на Уставниот суд  |
| <b>СРБИЈА</b>                                 | <b>г-ѓа Весна ИЛИЌ-ПРЕЛИЌ</b> – Претседател на Уставниот суд<br><b>Судија</b> – да се определи  |
| <b>СЛОВЕНИЈА</b>                              | <b>г-дин Јан ЗОБЕЦ</b> , судија на Уставниот суд<br><b>д-р Себастиан НЕРАД</b> , генерален секретар   |
| <b>ТУРЦИЈА</b>                                | <b>Проф. д-р Ердал ТЕРЧАН</b> , судија на Уставниот суд<br><b>г-дин Нури НЕЧИПОГЛУ</b> , судија на Уставниот суд<br><b>г-дин Харун САХИН</b> , преведувач             |
| <b>ЕВРОПСКИ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА</b>         | <b>г-дин Дин ШПИЛМАН</b> , претседател на ЕСЧП<br><b>г-ѓа Мирјана ЛАЗАРОВА-ТРАЈКОВСКА</b> , судија на ЕСЧП<br><b>г-дин МАЈКЛ О’БОЈЛ</b> , заменик регистратор на ЕСЧП |
| <b>ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА</b>                  | <b>г-ѓа Хердис ТОРГАЈРСДОТИР</b> , заменик претседател на Венецијанската комисија   |
| <b>СВЕТСКА КОНФЕРЕНЦИЈА ЗА УСТАВНА ПРАВДА</b> | <b>г-дин Чангјонг КИМ</b> , судија на Уставниот суд<br><b>г-ѓа Сојан КАН</b> , постар аналитичар  |

**МИСИЈА НА ОБСЕ  
ВО СКОПЈЕ**

**г-дин Ралф БРЕТ**, Амбасадор, Шеф на Мисијата

**г-дин Маркус РОЛОФС**, Шеф на Одделот за хумана димензија

**г-ѓа Резарта ШУЦ** – Шеф на Одделението за владеење на правото

**г-ѓа Жанета ПОПОСКА**, Национален офицер за владеење на правото

**ПРОГРАМА ЗА  
ВЛАДЕЕЊЕ НА  
ПРАВОТО ВО  
ЈУГОИСТОЧНА  
ЕВРОПА**

**г-дин Торстен ГАЈСЛЕР**, Шеф на Програмата за владеење на правото

**ФОНДАЦИЈА  
КОНРАД-  
АДЕНАУЕР-**

## УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА:

г-ѓа Елена ГОШЕВА, претседател,

д-р Наташа ГАБЕР-ДАМЈАНОВСКА, судија

г-дин Исмаил ДАРЛИШТА, судија

г-дин Никола ИВАНОВСКИ, судија

г-дин Јован ЈОСИФОВСКИ, судија

г-ѓа Вангелина МАРКУДОВА, судија,

г-дин Сали МУРАТИ, судија

д-р Гзиме СТАРОВА, судија

г-дин Владимир СТОЈАНОСКИ, судија

г-ѓа Оливера ФИЛИПОВСКА, генерален секретар

г-ѓа Здравка БОЈАЦИЕВСКА, државен советник,

г-ѓа Соња ДАНОВА, државен советник

г-ѓа Марија ДЕЉОВА – ШУЛЕСКА, државен советник

г-ѓа Татјана ЈАЊИЌ-ТОДОРОВА, државен советник за меѓународна соработка

г-ѓа Мирјана ЛЕСЕВСКА, државен советник

г-дин Југослав МИЛЕНКОВИЌ, државен советник

г-ѓа Марија ПЕТРОВА, државен советник

г-ѓа Менка ТРАЈАНОВА, државен советник

г-ѓа Симона ГЕРАСИМОВА-ЈОВАНОВСКА, советник

г-ѓа Љупка ВЕЛИЧКОВСКА, самостоен референт

г-ѓа Јаготка ГИЈОВСКА, самостоен референт

г-ѓа Соња ДИМИТРОВА, виш референт

г-ѓа Лиле КАРКИНОВСКА, виш референт