



УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

НАЦИОНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ

XIX Конгрес на Конференцијата на европски уставни судови

Форми и граници на судското воздржување: Случај со уставните судови

I. Несудски прашања и интензитет на воздржување

1. Во вашата јурисдикција, што се подразбира под поимот „судско воздржување (самоограничување)“

Поимот „судско воздржување“ не е поблиску дефиниран во практиката на Уставниот суд на Република Северна Македонија, ниту пак во уставно-правната теорија и научните трудови на експертите од областа на уставното-право во Република Северна Македонија. За потребите на изготвувањето на одговорите на овој прашалник појдовна точка беше дефиницијата во воведниот дел на прашалникот според која судското воздржување е судска алатка (средство) создадено од страна на судиите за да ја подржат поделбата на власта и да се воздржат од интервенирање во работи (прашања) кои се сметаат дека се надвор од доменот на нивната стручност или легитимност да одлучуваат, кое што наоѓа особено своја примена во случаите кои се однесуваат на човековите права.

2. Дали постои спектар на самоограничување за вашиот Суд? Дали постојат сфери или утврдени зони на правна неодговорност или несудски прашања за вашиот Суд (пр. прашања поврзани со морални контроверзи, политички сензитивни прашања, социјално контроверзни прашања, распределба на ретки ресурси, значителни финансиски импликации за владата и сл.)?

Најчести области во кои Уставниот суд го применува судското самоограничување се надворешните работи и безбедноста на земјата, како и казнената политика, вклучувајќи ја амнестијата.

Надворешната политика се смета дека е во исклучив домен на извршната власт и таа не може да биде предмет на контрола од страна на Уставниот суд. Една од првите одлуки на Уставниот суд во која беше изразен ваков став е **Решението У.бр.111/1993** од 10 ноември 1993 година со кое Уставниот суд ја отфрлил иницијативата со која се барала оценка на уставноста и законитоста на зачленувањето на Република Македонија во ООН под привремената референца *“бивша југословенска Република Македонија”*. Судот констатирал дека не постојат процесни претпоставки за водење на уставно-судска постапка бидејќи не постои пропис односно општ акт со кој е изразена согласност за прием на Република Македонија во членство на ООН под привремено и провизорно име *“бивша Република Македонија”* и дека: *„не се и не можат да бидат предмет на уставно-судска оцена одделните политичко-дипломатски дејствија и активности на Владата на Република Македонија, преземени во процесот на меѓународното признавање на Република Македонија, во својство на извршна власт во областа на меѓународните односи, како преговарање и подготовка за конечна и*

компетентна одлука на надлежниот орган на државата, и дека „за евентуални негативни последици во врска со зачленувањето на Република Македонија во ООН под условите содржани во предлог-Резолуцијата на Советот за безбедност, се навлегува во прашањето на политичката одговорност, за која, согласно член 110 од Уставот, Судот, исто така, не е надлежен да одлучува“.

Сличен став изрази Судот и во поглед на признавањето на други држави и влади што согласно член 91 алинеја 8 од Уставот е во исклучива надлежност на Владата на Република Северна Македонија. Судот повторно се повика на доктрината на политичко прашање во предметот **У.бр.140/1999** од 14.06.2000 година со кое Уставниот суд ја отфрли иницијативата за поведување постапка за оценување уставноста на Одлуката за воспоставување на дипломатски односи помеѓу Република Македонија и Република Кина ("Службен весник на РМ" бр.7/99). Подносителот сметал дека оваа одлука е спротивна на Уставот бидејќи ја склучила Владата која немала овластување за склучување на меѓународни договори и дека со неа биле повредени меѓународните обврски на државата која претходно имала воспоставени дипломатски односи со Народна Република Кина со што се обврзала да го смета Тајван како неделив дел од Народна Република Кина. При анализата на случајот Уставниот суд тргнал од природата на оспорената одлука како претпоставка за определување на надлежноста на Судот. При тоа, Судот констатирал дека: *„неспорно е дека според член 91 алинеја 8 и 9 од Уставот, Владата на Република Македонија има непосредно уставно овластување да признава држави и влади и да воспоставува дипломатски и конзуларни односи со други држави“.* Според оценка на Судот, *актите со кои Владата ги остварува овие овластувања, имаат изразит карактер на акти со кои се води определена меѓународна политика во определено време и дека имаат политички карактер, независно од нивната форма. Последиците од тие акти во меѓународните односи на државата несомнено имаат и правен карактер, согласно чл. 2 од Виенската конвенција за дипломатски односи, но не претставуваат дел од внатрешниот правен поредок било како извори на правото (прописи), било како акти чија содржина е ограничена со правото, освен во поглед на надлежноста за нивно донесување.* Оспорената одлука..... според Судот несомнено потпаѓа под означените политички овластувања на Владата од чл. 91 алинеја 8 и 9 од Уставот и таа претставува *„израз на политичка волја на една држава, односно на нејзините овластени органи да воспостави дипломатски односи со друга држава, без притоа да добијат карактер на пропис во внатрешниот правен поредок. Контролата на тој акт, според тоа, е можна само преку облиците на политичка контрола во парламентарната демократија“.*

Во друг предмет, Уставниот суд одби да ја оцени уставноста на Законот за ратификација на Договорот меѓу државите-страни во Северноатлантскиот договор и другите држави учеснички во Партнерството за мир за статусот на нивните сили и Дополнителниот протокол со образложение дека во Уставот не е предвидена изречно

надлежност на Уставниот суд за оценување на меѓународните договори. (**Решение У.бр.178/2000** од 31 јануари 2001 година.

Неколку години подоцна друг подносител на иницијатива, повикувајќи се на претходно споменатото решение У.бр.178/2000, побара од Уставниот суд да ја оцени на уставноста на Основниот договор меѓу Република Македонија и НАТО за дејствување на НАТО мисии во Македонија од 24 декември 1998 година и Договорот за НАТО штаб со седиште во Скопје од 11 мај 1999 година. Подносителот сметал дека Уставниот суд не може да се повика на доктрината на политичко прашање и да одбие надлежност за оспорените договори, бидејќи тие имале карактер на прописи со кои Владата извршила упад во легислативната дејност на Собранието и го повредила Уставот.

Уставниот суд повторно укажал дека е *„апсолутно ненадлежен да укинува или поништува меѓународни договори како акти на меѓународното право“* додавајќи дека *„надлежноста на Уставниот суд да укине или поништи акт може да се воспостави само во однос на инструментите за влегување на одреден договор во правниот поредок на Република Македонија, како што е законот за ратификација на таков договор, и дека Уставниот суд може со поништување на закон за ратификација или друг невалиден инструмент да спречи еден меѓународен договор да биде дел од внатрешниот правен поредок, но никако не може да интервенира во меѓународниот договор како таков.*

Според Судот, фактот што тие договори влегле во сила во меѓународниот правен поредок со потпишувањето, не е фактор на нивно истовремено инкорпорирање и влегување во сила, во внатрешниот правен поредок. За Судот не бил спорен фактот дека оспорените договори не биле ратификувани и ниту објавени, но тој оценил дека она што се бара со иницијативата, излегува надвор од доменот на надлежноста на Уставниот суд бидејќи Судот нема надлежност да донесува утврдувачки и декларативни одлуки за тоа дали еден меѓународен договор е дел или не од внатрешниот правен поредок (**Решение У.бр.77/2009** од 21 април 2010).

Уставниот суд со Решение **У.бр.250/2009** од 23 декември 2009 година не повел постапка за оценување на уставноста на Законот за ратификација на Договорот за физичка демаркација на границата меѓу Република Македонија и Република Косово („Службен весник на Република Македонија“ бр.127/2009). Подносителот на иницијативата (политичка партија) сметала дека со договорот се менувала границата на Република Македонија, поради што истиот требало да биде донесен со двотретинско мнозинство гласови, а не со просто мнозинство. Судот оценил дека: *„Уставниот суд нема уставна надлежност да го цени предметниот Договор за физичка демаркација на границата меѓу Република Македонија и Република Косово, чија согласност со Уставот, Собранието на Република Македонија ја ценело во спроведената постапка на ратификација, а во која оспорениот закон е правилно донесен во согласност со точката I од Амандманот X од Уставот на Република Македонија“.*

Од најновата уставно-судска практика, како пример на судско воздржување во сфера поврзана со енергетиката и користењето на природните ресурси би можел да се наведе предметот **У.бр.9/2021 и У.бр.25/2021** (решение од 20.04.2023). Уставниот суд ги отфрли иницијативите за поведување постапка за оценување на Законот за решавање на спорот помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје донесен во 2020 година, врз основа на кој беа окончани судските спорови помеѓу Владата и приватна компанија која врши дејност на снабдување со природен гас во врска сопственоста на гасоводниот систем на Републиката. Подносителите на иницијативите тврдеа дека со овој закон е повредено начелото на владеењето на правото и начелото на поделба на власта, бидејќи Собранието презело во своја надлежност прашање што спаѓа во облигационо-правни односи и што треба да се реши со судска или вонсудска спогодба или со пресуда. Уставниот суд не ги прифати наводите во иницијативите и истите ги отфрли. Имено, иако за уставните судии не беше спорно дека се работи за посебен и специфичен закон, решавачка околност при одлучувањето беше тоа што врз основа на законот по пат на спогодба се решиле несогласувањата и се окончаа постапките во врска со сопственичкиот спор за гасоводниот систем, со што се овозможило државата да ја задржи сопственоста врз преносниот систем со природен гас и да обезбеди натамошен развој на гасификацијата на Република Северна Македонија. Уставниот суд не се впушти во материјално правна оценка на законот бидејќи констатираше дека целта на законот е остварена и истиот се исцрпел во својата примена и иницијативите ги отфрли.

- 3. Дали постојат фактори што определуваат кога и како вашиот Суд би требало да се самоограничи (пр. културата и условите во вашата земја; историските искуства во вашата земја; апослутниот или квалифицираниот карактер на основното право за кое што станува збор; предметот на прашањето што е поставено пред Судот; дали предметот на случајот вклучува социјални услови и ставови што се менуваат?)**

Не постојат претходно утврдени фактори што определуваат кога и како Судот треба да се воздржи (самоограничи), туку тоа зависи од околностите во конкретниот случај и особено од предметот на прашањето што е поставено пред Судот.

- 4. Дали постојат ситуации во кои вашиот Суд се воздржал (самоограничил) поради тоа што немал институционално знаење и стручност?**

При оценката на уставноста и законитоста, Уставниот суд на Република Северна Македонија ги цени и анализира оспорените закони и прописи во нивната севкупност, односно и во формална и во материјална смисла. Судот ја оценува не само нивната содржина, туку и постапката на нивното донесување. Меѓутоа, од ова правило

понекогаш се отстапува кога станува збор за урбанистичките планови. Имено, Уставниот суд на Република Северна Македонија е еден од ретките уставни судови во регионот и пошироко во Европа кој одлучува за уставноста и законитоста на урбанистичките планови. Надлежноста на Уставниот суд во однос на овие акти произлегува од уставната одредба на член 110 алинеја 2, според која Уставниот суд одлучува не само за согласноста со Уставот на законите, како акти на Собранието, туку и за согласноста на другите прописи со Уставот и со законите. Во категоријата на други прописи спаѓаат и прописите што ги донесуваат органите на единиците на локалната самоуправа, како што се на пример урбанистичките планови. Во својата уставно-судска практика, Уставниот суд изградил став дека урбанистичките планови што ги донесуваат советите на единиците на локалната самоуправа претставуваат општи акти што имаат нормативен карактер, односно уредуваат односи во сферата на урбанистичкото планирање на општ начин, и дека како прописи, подлежат на уставно-судска контрола. Во поглед на обемот на контрола на урбанистичките планови, во постарата¹ уставно-судска практика доминираше ставот дека надлежноста на Уставниот суд во поглед на урбанистичките планови е ограничена и се однесува исклучиво на постапката за донесување на урбанистичкиот план, а не и на неговата содржина. Меѓутоа, преку контролата на законитоста и на уставноста на правните аспекти на процедурата на нивното донесување, Уставниот суд обезбедува ефикасна заштита на уставниот принцип – уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата кои според член 8 став 1 алинеја претставуваат темелни вредности на уставниот поредок. Оттука, согласно ваквиот став на Уставниот суд, кога со иницијативата поднесена до Уставниот суд странката бараше Уставниот суд да ги преиспита планско-урбанистичките решенија во урбанистичките планови (како на пример, видот и намената на објекти, катност на објекти, планирана инфраструктура и сл.) Уставниот суд иницијативите ги отфрлаше поради ненадлежност со образложение дека прашањата покренати со иницијативата ги надминуваат надлежностите на Уставниот суд: *„Од воспоставената судска практика на Уставниот суд на Република Македонија, произлегува дека Уставниот суд во однос на подзаконските акти од областа на просторното и урбанистичкото планирање (урбанистички планови, програми за поставување на урбана опрема итн.) е надлежен да ја оценува постапката за нивното донесување, но не и да ја оценува нивната содржина, што како стручно-техничко прашање е во надлежност на Министерството за транспорт и врски во фазата на давање согласност на овие подзаконски акти“* (Решение У.бр.58/2017 од 13.12.2017, слично и во Решение У.број. 6/2012 од 7 март 2012).

¹ Во поновата уставно-судска практика, овој став на Судот се напушта така што Уставниот суд не се воздржува од навлегување во оценка на содржината на урбанистичките планови (Одлука У.бр.23/2022 од 5 април 2023 со која Уставниот суд утврди дека деталниот урбанистички план не е во согласност со Генералниот урбанистички план поради тоа што со деталниот урбанистички план предвидел изградба на објекти со други намени од оние планирани со Генералниот урбанистички план за град Скопје); слично и со Решение У.бр.81/2022 од 12 јули 2023).

Слично и во однос на Правилникот за стандарди за урбанистичко планирање кој исто така често пати се јавува како предмет на оценување во иницијативите поднесени пред Уставниот суд. Во однос на овој акт Судот завзел став дека: „*Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичкото планирање претставува технички норматив кој се заснова на одредени научни и стручни мислења и искуства од областа на урбанистичкото планирање и кој се носи од страна на надлежниот министер по законски спроведена постапка*“ (Решение У.бр.12/2013 од 3 април 2013). Оттука Судот не се впушта во оценката на овој акт и барањето за негова контрола „*не може да претставува основа за оценување на уставноста и законитоста на овој подзаконски акт, од причина што истите се однесуваат на стручни, а не на правни прашања, дотолку повеќе што претставуваат операционализација на законско утврдени овластувања*“ (Решение У.бр.19/2008 од 18 јуни 2008 година).

5. Дали постојат случаи во кои вашиот суд се воздржал поради тоа што постоел ризик од судска грешка?

Во одговор на ова прашање можат да се наведат оние ретки случаи во кои Уставниот суд, откако ќе изрази сомневање во уставноста на законот или прописот и ќе поведе постапка за оценување на нивната уставност, потоа не пристапува во втората фаза од постапката што опфаќа поништување или укинување на законот или прописот, туку постапката ја запира. Таква можност е предвидена во член 47 од Деловникот на Уставниот суд кој предвидува дека Судот ќе ја запре постапката ако се утврди дека поведувањето на постапката било засновано врз погрешна фактичка состојба; или ако по утврдувањето на фактичката и правната состојба на јавната расправа отпаднат основите за сомневање на уставноста и законитоста. (пр. тука спаѓаат ситуациите кога доносителот на актот во одговор на решението на Судот за поведување на постапка за оценување на уставноста на законот (или друг пропис) ќе укаже на определени факти или околности што Судот не ги имал предвид при одлучувањето, а кои што фрлаат поинаква светлина на предметот, односно кои се од такво влијание што доведуваат до тоа да отпаднат основите за сомневање во уставноста на оспорениот закон (или пропис). Во такви ситуации, укинувањето или поништувањето на законот очигледно би значело ризик од судска грешка, поради што Судот ја користи можноста од член 47 од Деловникот и ја запира постапката.

6. Дали постојат случаи кога вашиот суд се воздржал повикувајќи се на институционалниот или демократскиот легитимитет на донесувачот на актот?

Како пример може да се наведе Решението У.бр.40/2020 од 15 април 2020 со кое Уставниот суд не поведе постапка за оценување на уставноста на Одлуката за

распуштање на Собранието на Република Северна Македонија, број 08-1421/1 од 16.02.2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 43/2020). Подносителот на иницијативата бараше оваа одлука да се поништи, бидејќи во услови на прогласена вонредна состојба поради кризата со КОВИД-19, не било можно да се спроведат предвремени избори за пратеници. Уставниот суд не ги прифати наводите на подносителот на иницијативата. Имено Судот констатирал дека оспорената одлука има основа во Уставот, како од аспект на нејзиниот доносител, така и од аспект на содржината опфатена со истата. Судот при тоа посебно потенцира дека: *„мнозинството од вкупниот број на пратеници се изјасниле Собранието да се распушти, што според Уставниот суд, вака изразената волја на мнозинството пратеници од вкупниот број на пратеници не е во спротивност со одредбите на Уставот“* и дека *„со оспорената одлука Собранието на Република Северна Македонија ја реализирало својата уставна можност за распуштање определена во член 63 став 6 од Уставот“* поради што пред Судот не се постави прашањето за нејзината согласност со одредбите на Уставот.

Исто така, во досегашната уставно-судска практика, Уставниот суд никогаш не ја проблематизирал територијалната поделба на државата, односно измените на општинските граници. Територијалната поделба се врши со закон што го носи Собранието на Република Северна Македонија и кој по неговото донесување, многу често доаѓа пред Уставниот суд. Како пример го наведуваме **Решението У.бр.195/2004** од 29.12.2004 година со кое Судот не повел постапка за оценување на уставноста на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.55/2004). Подносителите сметале дека овој Закон не е во согласност со Уставот бидејќи не бил донесен со потребното мнозинство гласови во Собранието и дека при неговото донесување не биле земени предвид резултатите од локалните референдуми на кои граѓаните се изјасниле за непроменливост на општинските граници. Уставниот суд повикувајќи се на уставните одредби со кои е регулирана локалната самоуправа, укажал дека оспорениот закон има уставна основа, бидејќи член 116 од Уставот предвидува територијалната поделба на Републиката и подрачјата на општините се утврдуваат со закон и препуштил регулирањето на сите прашања од овие области да биде во исклучива надлежност на Собранието на Република Македонија како претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката. Во однос на наводите од иницијативата дали во постапката за донесување на оспорените закони, законодавецот ги имал предвид резултатите од изјаснувањето на граѓаните на референдумите во единиците на локалната самоуправа, Судот укажал дека е фактичко прашање за кое Уставниот суд не е надлежен да одлучува.

7. „Колку повеќе законодавството се однесува на прашање од широко општествена политика, толку помалку судот е спремен да интервенира“. Дали ова е стандард за вашиот суд? Дали вашиот суд ја дели концепцијата според

која прашањата поврзани со политиката треба да се решаваат преку демократските процеси, бидејќи судовите не се избрани органи и тие немаат демократски мандат да одлучуваат по прашања поврзани со водењето политика?

Во уставно-судската практика можат да се најдат примери кои одат во прилог на тврдењето содржано во прашањето. Имено, најдобар пример во поткрепа на ставот дека прашањата поврзани со политиката треба да ги решаваат демократски избраните органи е прашањето за изборот на изборниот модел на државата. Имено, во предметот **У.бр.2/2012** предмет на уставно-судска контрола беше Изборниот законик кој подносителот на иницијативата го оспори во целина како несогласен со Уставот, бидејќи, според негово мислење, тој не ја обезбедувал рамноправноста и еднаквоста на правото на глас на граѓаните. Поради тоа, подносителот со иницијативата бараше Уставниот суд да го укине Изборниот закон во целина за да може да се донесе нов, со кој ќе се промени изборниот модел. Судот во решението со кое не поведе постапка за оценување на уставноста го наведе следното: *„Фактот што подносителот на иницијативата тргнувајќи од негативните ефекти при математичката пресметка на утврдениот изборен модел во Република Македонија согледува повреда на уставните одредби и предлага промена на утврдениот модел, не може да претставуваат основи за изразување на сомнение од уставен аспект дека оспорениот Изборниот законик во целина не е во согласност со Уставот. Притоа, дали одреден изборен модел има повеќе или помалку негативни ефекти при математичката пресметка по спроведени избори во еден изборен период зависи од излезноста на граѓаните, бројот на политичките партии, коалицирање на политичките партии, а тоа не е прашање за кое треба да се произнесе Уставниот суд, туку е прашање на законодавната власт се до границите додека таквите ефекти не ги повредуваат уставните гаранции од сверата на граѓанските и политичките права утврдени во Уставот. Оттука, според Судот право е на законодавецот почитувајќи ги уставните гаранции за избирачкото право, начелото на еднаквост, начелото на политички плурализам и слободни и демократски избори како и имајќи ги предвид прифатените изборни модели во државите да го утврди изборниот модел“.* (**Решение У.број. 2/2012** од 11 април 2012).

Освен изборот на изборниот модел и други прашања, односно акти што ги донесува Собранието во врска со изборите остануваат надвор од опфатот на Уставниот суд, како на пример решението на Собранието за распишување на предвремени парламентарни избори. Во **Решението У.бр.168/2020** од 3 јуни 2020 година, Уставниот суд повикувајќи се на претходно воспоставената уставно-судска практика според која решенијата за распишување на изборите немаат карактер на пропис кој е подобен за уставно-судска оценка, нагласил дека: *„Оспореното решение не содржи општи норми на однесување, односно не уредува односи на опит начин. Според неговата форма и доносител спаѓа во групата на правни акти што имаат поединечен карактер, односно со*

кои се одлучува за поединечни правни ситуации во кои примената на некој опит пропис се исцрпува еднократно. Оспореното решение според содржината не уредува правни односи на опит начин. Со оспореното решение не се вршат никакви измени и дополнувања на системот на опити норми кои се однесуваат на изборите, затоа што со него не се утврдуваат ниту условите за избор на пратеници во Собранието, ниту постапката за избор, ниту пак, на опит начин се утврдуваат времето, односно роковите за спроведување на изборите, а неговата функција треба да се исцрпува единствено во тоа тие опити норми што се однесуваат на роковите за изборите да ги примени на еден конкретен случај на избор на пратеници за Собрание на Република Северна Македонија, кој ќе се исцрпи со спроведувањето на изборните дејствија“. Поради тоа Уставниот суд ја отфрлил иницијативата.

8. Дали вашиот суд го прифаќа генералниот принцип на воздржување при оценката на казнената филозофија и политика?

Да, Уставниот суд на Република Северна Македонија го прифаќа генералниот принцип на воздржување при оценката на казнената политика. Имено, Уставниот суд смета дека законодавецот е тој кој ја утврдува казнената политика, а таа се преточува во одредбите од Кривичниот законик кој ги пропишува кривичните дела и кривичните санкции. Овој законик досега многу пати бил оценуван од страна на Уставниот суд. Основниот принцип од кој што поаѓа Уставниот суд во овие предмети е принципот на владеењето на правото и барањето за јасност и прецизност на правните норми. Судот укажал дека поради способноста со кривично правните норми да бидат засегнати мошне значајни човекови права, (пр. правото на слобода и безбедност на личноста, правото на фер судење, презумпцијата на невиност и сл.) истите треба да бидат јасни и прецизни. Во **Решението У.бр.10/2008** од 27 февруари 2008 година, Уставниот суд ја оценувал уставноста на одредбата од Кривичниот законик со која било пропишано кривичното дело *Несовесно работење во службата*. Судот оценил дека за оценка на уставноста на оваа одредба: „е значајно дали таа ги содржи јасно и прецизно сите елементи врз основа на кои може да се утврди казнено-правната одговорност на сторителот за неговото противправно поведение. Ова особено се однесува на дејствието на извршувањето кое, согласно начелото на законитост, мора да биде утврдено во законскиот опис. Со тоа се обезбедува само поведение што е соодветно со законскиот опис да може да се подведе под таа одредба и да се смета за кривично дело. Изборот на законодавно-правната техника при утврдување на описот на дејствието на извршување пак, е прашање за што одлучува законодавецот, а не Уставниот суд“. Судот утврди дека оспорената одредба од членот 353-в од Кривичниот законик ги содржи сите основни елементи на кривичното дело несовесно работење во службата (сторителот на делото, дејствието на извршување, последицата и казната) и не го постави прашањето за нејзината согласност со одредбите од Уставот.

Доколку подносителот во иницијативата ги оспорува казнено-правните одредби исклучиво од аспект на висината на казната, во смисла на тоа дали таа е висока или не, во такви случаи вообичаено Уставниот суд го применува судското воздржување: *„Во однос на наводите од иницијативата дека пропишаните казни биле несразмерни и претерано строги, Судот оцени дека пропишувањето на казните и висината на казните е прашање на законодавната казнена политика на државата, што не е прашање за кое е надлежен Уставниот суд (У.број. 273/2009 од 15 септември 2010).*

Значи прашањето за видот и висината на казната за Судот е прашање на казнената политика што е во исклучив домен на законодавната власт.

Уставниот суд исто така не навлегува во оценка на казнено-правните норми доколку истите се оспоруваат исклучиво од аспект на нивната примена во конкретни случаи. Во предметот **У.бр.87/2015** година (решение од 25 мај 2016 година), Уставниот суд го афирмираше правото на законодавниот орган казнената политика да ја преточи во правни норми и го нагласи правото и обврската на редовните судови тие норми да ги применуваат во конкретните случаи што ќе се појават пред нив укажувајќи на следново: *„примената на принципот на поблагиот закон (lex mitior) е прашање на судот што го применува законот во конкретни случаи, а не е прашање на законодавецот, ниту пак на Уставниот суд. Уставната одредба од членот 52 став 4 забранува законите да имаат ретроактивно дејство, (со предвидениот исклучок за поповолниот закон), но од неа не произлегува обврска на законодавецот во законите од кривично-правната област во преодните и завршните одредби задолжително да предвиди ретроактивна примена на поблагиот закон, од причина што тоа е прашање за коешто решава судот кој одлучува за казнено-правната одговорност и санкцијата на конкретен сторител на казниво дело. Значи прашањето за примената на поблагиот закон за сторителите на казниви дела е конкретно прашање што се оценува од случај до случај од страна на кривичниот суд, а не е прашање кое воопштено би го утврдувал законодавецот, ниту пак прашање кое што апстрактно би го проценувал Уставниот суд во постапката за оценката на уставноста“.*

Прашањето за амнестијата исто така се смета дека претставува дел од казнената политика на државата кој е надвор од опфат на Уставниот суд. Амнестијата била повеќе пати применувана во земјата по нејзиното осамостојување и речиси секогаш законите за амнестија биле оспорувани пред Уставниот суд, кој иницијативите ги отфрлил или утврдувал дека нема повреда на Уставот. Еден од последните примери е оној од 2020 кога Уставниот суд со **Решенија У.бр.1/2019 и У.бр.6/2019** од 22 јануари 2020 година, не поведе постапка за оценување на уставноста на Законот за амнестија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 233/2018), во целина. Судот укажал дека во Законот за амнестија, законодавецот го детерминирал видот на амнестијата, а прашањето од гледиштето на Уставот не е дали Уставниот суд или некој друг, смета дека треба или не треба, токму лицата опфатени со Законот да бидат амнестирани, да не бидат амнестирани

или и други да бидат амнестирани, (Уставниот суд не може да се стави на местото на Собранието и да ја врши неговата улога), туку дали имало уставно овластување Собранието за тоа што го направило или немало. Судот нагласил дека: *„уставното овластување Собранието да дава амнестија, кое истовремено подразбира и негово право да го определи степенот односно за кои се однесува и за кои не се однесува амнестијата во контекст на пропишаното во Законот и да ја одреди категоријата на лицата кои ќе бидат опфатени со амнестијата, односно лицата на кои амнестијата нема да се однесува, пред Судот не може да се постави прашањето за согласноста на оспорените одредби од Законот за амнестија, со одредбите на Уставот.*

9. Можно е да постојат околности во кои владата не може да открие информации на Судот, особено во контекст на националната безбедност вклучувајќи ги и службите за разузнавање. Дали вашиот суд се воздржал повикувајќи се на причини поврзани со националната безбедност.

Уставниот суд не утврдил несогласност со уставното начело за еднаков пристап на граѓаните при вработувањето во државните органи на одредбата од Законот за Агенцијата за национална безбедност со која било предвидено дека кандидатот за директор, заменик-директор или работник во Агенцијата не смее да има државјанство на друга држава (Решение во предметот **У.бр.112/2019** од 24 јуни 2019 година). За Судот решавачки критериум при оценката на уставноста на оваа одредба биле *„надлежностите и специфичностите на Управата за безбедност и контраразузнавање како посебен орган кој ги извршува работите на системот на државната безбедност кои се однесуваат за заштита од шпионажа, тероризам или други активности насочени кон загрозување или уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Република Северна Македонија со насилни средства, како и заштита од потешки форми на организиран криминал“*. Судот исто така укажал и на сензитивноста на предметот на уредување на овој закон, како и на сериозноста на полето на делување, односно надлежноста на Агенцијата за национална безбедност, така што спорното законско уредување е предуслов за успешно функционирање на Агенцијата во функција на заштитата на безбедноста на државата и обезбедува непристрасно и објективно вршење на работните задачи на работните места. Судот го афирмирал правото на законодавецот да ги утврди поблиските критериуми за вработување во Агенцијата за национална безбедност *„со цел да се создадат услови за постигнување на повисок степен на доверба, ефикасно и отчетно функционирање на Агенцијата и истовремено би се исклучиле можностите од појава на елементи на сомнение со што вработените би биле недостојни за вршење на работата која што е поврзана со откривање и спречување на активности што се поврзани со безбедносни закани и ризици за националната безбедност на државата“*.

Од истите причини и со истото образложение Уставниот суд подоцна со **Решение У.број. 122/2019** од 23 септември 2020 ја отфрлил иницијативата на лице вработено во Управата, кое поради примената на оспореното ограничување го загувило

работното место во агенцијата и било прераспределено на друго работно место во Министерството за внатрешни работи.

Во предмет од постарата уставно-судска практика (**Решение У.бр.84/2001** од 14 ноември 2001) Судот ја оценувал уставноста на одредбите од Законот за набавување, поседување и носење оружје со кои се уредувале околностите под кои надлежниот орган можел да одбие да издаде дозвола за набавка и носење на оружје. Судот оценил дека: *„природата на прашањето за поседување и носење на оружје е таква што го прави нужно постоењето на определено дискреционо овластување на органот во зависност од околностите врзани за секое поединечно барање и од тој аспект законските ограничувања за поседување на оружје истовремено се и законски ограничува на дискрецијата на надлежниот орган, што во целина влијае на обезбедување на законитоста при одлучувањето“* и дека пропишувањето на околностите за одбивање на барањето за поседување оружје *„се легитимни основи во чии граници може да се движи дискрецијата на надлежниот орган и обезбедуваат законитост во одлучувањето за тоа прашање, со што се исполнува елементарното барање на принципот на владеење на правото. Во тој контекст, поранешната осудуваност на граѓанинот, актуелното водење на казна постапка и оценката на органот за можна злоупотреба на оружјето, не може да се сметаат како основи со кои се повредуваат презумпцијата на невиност и кредибилитетот на личноста“*. Судот сметал дека одмерувањето на влијанието на поранешната осудуваност за определени казниви дела е сразмерен на генералната цел на Законот да се овозможи поседување оружје кога за тоа постои оправдана потреба и кога нема импликации врз општата безбедност и не го поставил прашањето за уставноста на законските одредби.

Во предметот **У.бр.2/2004** (решение за отфрлање на иницијативата од 19.05.2004 година) Уставниот суд не се впуштил во оценка на уставноста и законитоста на одредбите од Националната концепција за безбедност и одбрана ("Службен весник на Република Македонија" бр.40/2003) со кои бил основан Управувачки комитет како тело за проценка и донесување одлуки во врска со безбедноста на Републиката во случаи на криза и кризни ситуации со кој раководи претседателот на Владата и во кој членуваат определени министри. Подносителот сметал дека овој акт е во спротивност со Уставот бидејќи Уставот не ги познавал термините кризна состојба и криза, туку постоела само воена и вонредна состојба и дека со раководењето на Управувачкиот комитет преку претседателот на Владата се вршела непринципиелна поделба на функцијата меѓу претседателот на Републиката, како врховен командант на вооружените сили и претседател на Советот за безбедност на Република Македонија (член 86 од Уставот) и претседателот на Владата како носител на другата извршна власт, а со самото тоа и до ограничување на ингеренциите на Врховниот командант и претседателот на Советот за безбедност на Република Македонија. Уставниот суд, *„тргнувајќи од содржината на Националната концепција за безбедност и одбрана, како основен документ на Република*

Македонија во областа на безбедноста и одбраната со кој се определуваат ставовите и се искажуваат погледите на Република Македонија за нејзините национални интереси, нејзиното безбедносно опкружување, политиката на националната безбедност како и целите, насоките, областите и инструментите за нејзиното остварување и погледите и ставовите во однос на одбраната“ оценил дека овој документ не е пропис во смисла на членовите 51 и 110 од Уставот и дека не подлежи на уставно судска оценка“.

10. Имајќи ја предвид улогата на судовите како чувари на Уставот, дали тие треба да се мешаат повеќе во политиките (применувајќи по строга контрола) кога владата е пасивна во воведување на реформи поврзани со правата?

Реформите во сферата на судството кои имаат за цел подобрување на заштитата на човековите слободи и права, со различен интензитет, но постојано и континуирано се одвиваат во целиот период по осамостојувањето на Република Северна Македонија и имаат за цел приближување и усогласување на нејзиното законодавство и практика со стандардите на Европската Унија. Во рамките на тој процес, бројни закони од сферата на судството беа менувани и дополнувани, како што се Законот за судовите, Законот за Судскиот совет, Законот за Советот на јавните обвинители, Законот за Академија за судии и јавни обвинители, Законот за платите на судиите, законите со кои се уредуваат постапките пред судовите итн. Меѓутоа, Уставниот суд не е дел од правосудниот систем и од судската власт, ниту пак е фактор во процесот на реформи во судството. Судот не може директно да влијае во тој процес во смисла да иницира во кој правец да се движат реформите, бидејќи тоа претставува прашање на политиката за што е надлежна Владата на Република Северна Македонија. Секако, законите и другите прописи што ги донесува Собранието, Владата и другите државни органи во рамките на овие реформи можат да бидат предмет на уставно-судска контрола, така што влијанието на Уставниот суд е посредно и индиректно и се остварува по донесувањето и влегување во сила на законите што се резултат на судските реформи. Но, и во случај кога Уставниот суд наоѓа основи да интервенира во законите од оваа сфера, тој нема овластување да му постави рок на законодавецот во кој тој би бил должен да го донесе или измени спорниот закон, ниту пак е овластен да му укаже на законодавецот како би требало да гласат законските одредби, со што практично Уставниот суд не може да влијае директно врз процесот на реформи на законодавството од областа на судството. Уставниот суд, исто така, нема никаква улога ни учество во уставните реформи и нема надлежност да ги оценува уставните амандмани, ниту пред, ниту после нивното усвојување од страна на Собранието.

II. Доносител на одлуките (актите)

11. Дали вашиот Суд покажува повисок степен на воздржување во однос на актите на Собранието во споредба со актите на извршната власт. Дали вашиот Суд се воздржува во зависност од степенот на демократската одговорност на оригиналниот донесувач на одлуките/законите?

Анализата на уставно-судската практика не дава доволно основи за да може да се заклучи дека Уставниот суд покажува поголема воздржаност во однос на актите донесени од страна на Собранието, споредено со актите што ги носат органите на извршната власт. Имено, постапката пред Уставниот суд започнува со поднесување на иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на закон и уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт која може да ја поднесе секое физичко или правно лице (член 12 од Деловникот на Уставниот суд). Но, и Уставниот суд може по сопствена иницијатива за поведе постапка за уставно-судска контрола (член 14 став 1). При тоа, подносителот на иницијативата и донесувачот на оспорениот акт се учесници во постапката пред Уставниот суд. Својството на доносителот на актот не игра улога при одлуката на Судот дали во однос на определен акт ќе поведе постапка за оценување на уставноста и/или законитоста или не, ниту пак постапката пред Уставниот суд се разликува во зависност од тоа кој орган е доносител на актот. Основен критериум при одлучувањето е природата и содржината на оспорениот акт, односно фактот дали оспорениот акт претставува општ акт од нормативна природа, односно пропис кој на општ начин ги уредува односите или пак се работи за поединечен акт. Ова претставува основен критериум за определување на надлежноста на Уставниот суд за оценка на уставноста и законитоста на оспорениот акт, при што општите акти односно прописите подлежат на уставно-судска оценка, додека пак поединечните акти можат да бидат оспорени само пред редовните судови, но не и пред Уставниот суд. При одлучувањето за суштината на работата, главен критериум од кој што паѓа Уставниот суд при оценката на уставноста на законот односно прописот претставува неговата содржина, а не фактот кој е доносител на актот. При оценката на уставноста и/или законитоста на оспорениот акт Уставниот суд по правило се движи во рамките на барањето поставено со иницијативата, но тој не е врзан со причините истакнати во иницијативата. Согласно член 14 став 2 од Деловникот на Уставниот суд, судот може да ја оценува уставноста и законитоста и на одредбите од прописот или другиот општ акт што не се оспорени во иницијативата. Судот може да го оценува прописот и од други причини кои не се наведени од страна на подносителот.

Во уставно-судската практика постојат случаи кога пред Судот била поднесена иницијатива за оценување на подзаконски акт донесен од страна на извршната власт, но Судот во текот на постапката, оценувајќи дека и законскиот основ за донесување на оспорениот подзаконски акт е спротивен на Уставот, по сопствена иницијатива повел

постапка за оценување и на Законот и ги укинал спорните одредби (**Решение У.бр.208/2001** од 22 мај 2002 и **Одлука У.бр.208/2001**).

12. Каква тежина и придава вашиот Суд на историјата на донесување на законот. Дали, за судската проценка на согласноста на актот со човековите права, е воопшто релевантно и колку е релевантно, тоа што прашањето било разгледувано од страна на Парламентот?

Судот води сметка за историјата на донесување на законот, и секогаш кога пред него е поднесена иницијатива со која се оспорува некој закон донесен од страна на Собранието, Уставниот суд бара од Собранието тоа да достави мислење по повод поднесената иницијатива (член 18 од Деловникот на Уставниот суд). Ова произлегува и од фактот што член 13 од Деловникот на Уставниот суд, предвидува дека подносителот на иницијативата и донесувачот на оспорениот акт се учесници во постапката пред Уставниот суд, така што со барањето на мислење, се овозможува во постапката пред Уставниот суд да се слушне и мислењето на доносителот на актот, односно на Собранието како законодавен орган. Уставниот суд создаде практика при анализата на иницијативата во претходната постапка, секогаш кога е оспорен закон, освен мислење од Собранието, да се бара и Предлог-законот со образложението со цел да се видат кои биле причините од кои се раководел законодавецот при донесување на оспорениот закон и какви цели треба да се постигнат со предложените законски решенија. Ова е мошне значајно кога се работи за закони кои се однесуваат директно на остварувањето на слободите и правата на граѓаните, особено во случај кога со законите се предвидуваат определени ограничувања на начинот на остварување на правата. Во таков случај, увидот во законодавната историја му помага на Уставниот суд да ја оцени легитимната цел на законот, како еден од чекорите во примената на тестот на пропорционалност. Судот понекогаш и во самата одлука или решение по повод поднесената иницијатива ги цитира причините наведени во Образложението на Предлог законот поради кои истиот бил донесен.

13. Дали Уставниот суд утврдува дали доносителот на актот го оправдал неговото донесување или дали и Судот би донел таква одлука/акт доколку тој би бил во позиција на доносител на актот?

Оценката на Судот е ограничена на оценка на причините за донесување на законот истакнати од доносителот на актот.

14. Дали вашиот Суд се воздржува во зависност од обемот во кој одлуката или мерката биле предмет на исцрпна расправа во поглед на нивната согласност со основните права? Колку длабока треба да биде законодавната расправа на пример, за да Уставниот суд и даде евентуално тежина?

Дебатите што се водат во Собранието на Република Северна Македонија во текот на постапката за донесување на законот по правило немаат влијание врз постапката и одлучувањето на Уставниот суд. Уставниот суд може, доколку оцени за потребно, во претходната постапка, по приемот на иницијативата да побара од Собранието да му ги достави стенограмските белешки од седниците на Собранието на кои се расправало за законот што е оспорен пред Уставниот суд, но тоа нема влијание врз одлучувањето на Уставниот суд и Судот не се осврнува на ова прашање во конечната одлука. Во 2020 година, Уставниот суд го укина во целина Законот за спречување и заштита од дискриминација кој беше донесен во мај 2019 година после долги и сериозни дебати во Собранието и во јавноста воопшто и со кој беа проширени основите за кои граѓаните можат да бараат заштита од дискриминација, како на пример сексуалната ориентација и родовиот идентитет. Причина за укинувањето според Уставниот суд беше пропуст во постапката за неговото донесување, односно поради тоа што Законот не бил донесен со потребното мнозинство, по второто разгледување од страна на Собранието откако првобитно претседателот на Републиката го искористи правото на вето и одби да го потпише указот. (Одлука У .бр.115/2019 од 14 мај 2020 година). Судот изрази став дека: *„од причина што бил повторно ставен на гласање по претходно даденото вето од претседателот на Републиката, ...во тој случај законот добива поголем легитимитет и истиот треба да се донесе со апсолутно мнозинство гласови како што предвидува член 75 став 3 од Уставот, норма која што според оценката на Судот е императивна правна норма“.*

Инаку, оваа одлука на Уставниот суд наида на голем број критики во јавноста од причина што со неа беше создадена правна празнина во една мошне значајна област, а тоа е заштитата на граѓаните од дискриминација бидејќи граѓаните беа оставени без правен основ и без механизам за заштита од дискриминација. Таа одлука беше донесена во специфични услови на прогласена вонредна состојба поради глобалната пандемија од коронавирусот, во услови на постоење на техничка Влада и распуштено Собрание, па поради оваа состојба требаше да се спроведат нови парламентарни избори и законот одново да биде донесен со потребното мнозинство.

Поинаков пристап, кој може да се толкува како форма на судско воздржување е случајот со Законот за управните спорови („Службен лист на СФРЈ“ бр. 4/77 и 36/77) кој датираше од времето на поранешната Социјалистичка Федеративна Република Југославија. Уставниот суд со **Решение У.бр. 43/1998** од 3 јули 2002 година поведе постапка за оценување на уставноста на Законот во целина наоѓајќи дека истиот не е во согласност со новодонесениот Устав по осамостојувањето на Република Македонија.

Но, за да се избегне настанувањето на правна празнина и да не се лишат граѓаните од правен лек во областа на судската контрола на управните акти, Уставниот суд го одложи конечното одлучување по предметот, се до донесувањето на новиот Закон за управни спорови и во 2007 година ја запре постапка за оценување на уставноста на законот. (Решение за поведување постапка У.бр.43/1998 од 3 јули 2002; Решение за запирање на постапката У.бр.32/1998 од 20 мај 2007)

15. Дали вашиот Суд анализира дали и спротивните ставови биле целосно застапени во собраниската дебата при усвојување на мерката? Дали е доволно да има обемна дебата за генералните прашања на законот или мора да има потаргетиран фокус за тоа какви се импликациите врз правата?

Судот не анализира дали во собраниската дебата биле целосно дискутирани сите гледишта поврзани со законот/мерката.

16. Дали фактот што актот/одлуката ја донел законодавецот и после јавни консултации или јавни дебати е решавачки доказ за демократскиот легитимитет на одлуката?

Се разбира дека фактот што некој закон или одлука ги донело Собранието како носител на законодавната власт има големо влијание за демократски легитимитет на законот/одлуката. Но, тоа сепак не го спречува Уставниот суд да врши уставно-судска контрола на таквиот акт/одлука, и доколку најде дека истиот е во спротивност со Уставот, да го поништи или укине, бидејќи тоа произлегува од уставната позиција на Уставниот суд како чувар на уставноста и контролор на законодавната власт.

III. Опсег на правата, законитост и пропорционалност

17. Дали некогаш вашиот Суд се воздржал во фазата на дефинирање на правото, со тоа што дал тежина на владината дефиниција на правото или примената на таа дефиниција на фактите на случајот?

Не.

18. Дали природата на основното право влијае врз степенот на судско воздржување? Дали Вашиот Суд ги смета определени права или определени

аспекти на правата како поважни и дека поради тоа тие заслужуваат поригорозна контрола од другите?

Генерално не може да се каже дека степенот на воздржување на Уставниот суд зависи од природата на основното право за кое што станува збор. Но, во судската практика може да се сретнат примери кои укажуваат дека Уставниот суд, во однос на определени права, при уставно-судската контрола на релевантните закони во кои тие права се уредени, постапува доста внимателно и строго, особено инсистирајќи на барањето за јасност и прецизност на правните норми или пак на определени гаранции на фундаменталните права. Така на пример, во однос на притворот како најстрога мерка за обезбедување присуство на обвинетиот во кривичната постапка, бидејќи со неа се ограничува слободата како основно човеково право кое што е нераскинливо поврзано со човековата личност. Со **Одлуката У.бр.34/2005** од 31 мај 2006 Уставниот суд ги укина одредбите за задолжителен притвор за кривичните дела за кои е пропишана казна доживотен затвор. Судот оцени дека со обврската судот да изрече мерка притвор за овие кривични дела, само поради тежината на казната доживотен затвор, судијата е оневозможен врз основа на своето слободно судиско уверување и сестрана и грижлива оценка на фактите и доказите да оценува дали постојат основите за определување притвор утврдени во Законот за кривичната постапка. Во образложението на Одлуката Судот укажа дека со одредбата за задолжителен притвор се изместува уставната позиција на судот да одлучува за потребата и основаноста на притворот како најстрога мерка за обезбедување присуство на обвинетиот во кривичната постапка, а законодавецот преку оваа императивна норма го обврзува судот само формално да донесе решение за притвор. Утврдувајќи обврска за судот задолжително да определи мерка притвор, само затоа што Законот императивно тоа го наложува, значи дека законодавецот е тој кој за конкретни кривични дела одлучил за мерката притвор, а не судот, поради што Судот утврди дека со оваа одреба се повредува уставното начело на владеењето на правото, поделбата на власта и правото на презумпција на невиност.

Друга област во која Уставниот суд применува доста строга контрола на уставноста на законите е сферата на правото на приватност, следењето на комуникациите и заштитата на личните податоци. Уставниот суд при анализата на законските одредби со кои се уредува материјата на следење на комуникациите во однос на уставните одредби за заштита на приватноста укажува на неопходноста од јасност и прецизност на законските одредби со кои се уредува овластувањето на државните органи за следење на комуникациите: *„Одредбите со кои се уредува областа на следење мора да бидат во доволна мера прецизни и предвидливи, не трпат импровизации и толкување за да не преставуваат закана за следење на секого на кого тој закон може да се примени и да не навлезат на неуставен и незаконит начин во почитувањето на правото на кореспонденцијата и слободата на општење на граѓаните.“* (**Одлука У.бр.139/2010** од 15

декември 2010 со која Уставниот суд поништи повеќе одредби од Законот за електронските комуникации).

19. Дали постои скала (рангирање) на јасност во случаите на оценка на уставноста на законите? Како одлучуваат за тоа дали законот е јасен? Кога ја применувате максимата *In claris non fit interpretatio canon*?

Во горенаведената Одлука за Законот за електронски комуникациите Судот укажа дека: *„Иако методите и техниките за прислушување се тајни и имаат за цел откривање на содржината на комуникацијата како би се спречиле или откриле кривични дела, би се овозможило водење кривична постапка или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката, Судот оцени дека оспорените одредби од Законот не содржат доволно гаранции против евентуална злоупотреба од страна на овластениот орган. Ова од причина што одредбите со кои се уредува областа на следење мора да бидат во доволна мера прецизни и предвидливи, не трпат импровизации и толкување за да не претставуваат закана за следење на секого на кого тој закон може да се примени и да не навлезат на неуставен и незаконит начин во почитувањето на правото на кореспонденцијата и слободата на општење на граѓаните. Или поконкретно, законската регулатива која се однесува на примена на мерките за следење на комуникациите треба да содржи кристално јасна престава за околностите и условите под кои јавната власт е овластена да прибегне кон употреба на ваква мерка, начинот на кој се прави следењето, случаите во кои следењето на комуникациите има своја оправданост, органот кој дава наредба за следење на комуникациите. Сето останато оди во правец на неограничена моќ и е во спротивност со принципот на владеењето на правото“.* Во тој предмет Уставниот суд утврди дека поради непрецизноста на употребените изрази, недоуреденоста по однос на условите и процедурата во која може да дојде до отстапување на загарантираното уставно право на приватност, претставуваат реална закана од самоволно и произволно мешање на државните органи во приватниот живот и преписката на граѓаните кое што може негативно да се одрази на честа и угледот на граѓаните без за тоа да има реална основа во Уставот и законите.

Спротивно на ова, Уставниот суд утврдил дека законските одредби од Законот за внатрешни работи со кои се уредува употребата на огнено оружје од страна на припадниците на полицијата се доволно јасни и прецизни и дека не ја доведуваат во прашање заштитата на правото на живот од член 10 на Уставот. Така со **Решението У.бр.10/2006** од 22 март 2006 година, Уставниот суд не повел постапка за оценување на уставноста на оспорените одредби утврдувајќи дека: *„употребата на средствата за присилба, вклучувајќи го и огненото оружје, во со закон строго определени граници и конкретно пропишани постапки, не може да се спротивставува на уставната неприкосновеност на правото на живот, физичкиот и моралниот интегритет на*

човекот. Од анализата на содржината на оспорената законска одредба произлегува дека истата не е во колизија со основните слободи и права на човекот и граѓанинот, од причина што во истата јасно и прецизно се наведени случаите во кои овластеното службено лице ќе употреби огнено оружје, односно децидно се наведени условите под кои може да се употреби истото од страна на овластено службено лице на Министерството за внатрешни работи. Имено, во оспорената законска одредба употребата на огненото оружје од страна на овластеното службено лице е дозволено само ако е нужно во наведените случаи. Оттука, следува логичен заклучок дека не секогаш употребата на огнено оружје од страна на овластените службени лица значи повреда на загарантираната неприкосновеност на животот на човекот, а особено не тогаш кога тоа било нужно да се заштитат интересите на граѓаните и општеството од криминалот“.

Барањето за јасност и прецизност на правните норми Уставниот суд го смета како составен дел на начелото на владеењето на правото што е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија според член 8 алинеја 3 од Уставот. Во предметот **У.бр. 87/2015** од 25 мај 2016 година Уставниот суд ја оценувал уставноста на неколку одредби од Законот за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015) и укажал дека: „Принципот на владеењето на правото го обврзува законодавецот да конципира прецизни, недвосмислени и јасни норми, бидејќи само таквите правни норми можат да претставуваат солидна основа за постапување од страна на државните органи, што значи дека само јасните и прецизните норми ја гарантираат правната сигурност на граѓаните како составен дел на принципот на владеењето на правото. Владеењето на правото, подразбира доследна примена на законските прописи, кои треба да се опишти, точно одредени и недвосмислени формулирани правила. Ова особено е значајно за сферата на казненото право со оглед на репресивната природа на казнено-правните санкции и нивниот потенцијал да навлезат во основните човекови права“.

Како пример од поновата уставно-судска практика ја наведуваме **Одлуката У.бр.109/2022** од 23 мај 2022 во која Уставниот суд на следниот начин го интерпретирал принципот на владеењето на правото и барањето за прецизност и јасност на правните норми: „Принципот на владеењето на правото во еден правен систем или поредок треба да се остварува преку доминација на правната норма која треба да биде јасна, прецизна и разбирлива, која нема да остава можност за различно толкување и нејзина различна примена или можност за правна несигурност на граѓаните. Достапноста на правните норми за адресатите е едно од основните барања на темелната вредност на уставниот поредок - владеењето на правото и принципот на правна сигурност како нејзин составен елемент. Ова има за цел оние чии права и обврски се утврдени со нормите, да бидат запознаени со нивната содржина и врз основа на тоа, да го прилагодат своето однесување. Законодавецот е обврзан да конципира прецизни, недвосмислени и јасни

норми коишто ќе ја гарантираат правната сигурност на граѓаните како негов составен дел, што не е сторено во конкретниот случај од страна на законодавецот.“

20. Колкав е интензитетот на контролата на вашиот Суд при примената на тестот за легитимна цел?

Не постои однапред утврдена постапка, ниту однапред утврдени критериуми врз основа на кои се утврдува интензитетот на контролата на Уставниот суд врз актите на законодавната и извршната власт, бидејќи тоа зависи од карактеристиките и специфичностите на секој конкретен случај и од определени фактори како што се на пример, квалитетот на законот што е предмет на оценка, аргументите истакнати од страна на доносителот на актот со кои се оправдува донесувањето на оспорените одредби, предметот на самиот закон и сл. Во случаите кога предмет на оценка се ограничувањата на определени права на граѓаните Уставниот суд го применува тестот на пропорционалност со цел да утврди дали постои легитимна цел за донесување на таквите одредби и дали истите имаат објективно и разумно оправдување, односно дали се пропорционални со целите што доносителот на актот сакал да ги постигне.

Принципот на пропорционалност беше особено применуван од страна на Уставниот суд во предметите поврзани со пандемијата со Ковид – 19 кои се однесуваа на мерките и ограничувањата на слободите и правата што беа преземени во услови на вонредна состојба. За Уставниот суд не беше од уставно-правен аспект спорно овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила, но укажа дека тоа овластување не е неограничено и не смее да се однесува особено на оние права кои не можат да бидат дерогирани во какви и да било околности (член 54 ставови 3 и 4 од Уставот): *„...при постоење на вонредна состојба, Владата може да регулира поинаку одредени прашања коишто се уредени со важечки закони, може да одредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Но ваквите овластувања не се неограничени. Имено, Уставот има две уставни ограничувања на овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Првото е, уредбите да уредуваат неопходни мерки кои се во функционална врска со директно или индиректно соочување и надминување на причините и последиците од вонредната состојба, со водење сметка мерките да имаат легитимна цел, општествена оправданост, да бидат разумни и пропорционални во светло на што побрзо враќање во редовна состојба (со што во суштина ќе бидат задоволени членовите 125 и 126 од Уставот). Второто ограничување е уредено во членот 54 од Уставот, чие задоволување бара ограничувањето на слободите и правата во вонредна состојба да не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Во вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната на мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување,*

правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата и вероисповеста“.

Судот утврди дека прекилот на изборните дејствија е тесно поврзан со прогласената вонредна состојба – епидемија од Ковид -19, дека е во согласност со причината за вонредната состојба и дека трае до завршувањето на вонредната состојба – односно дека изборниот процес преку кој се остварува избирачкото право продолжува од денот на престанок на вонредната состојба поради што оцени дека мерката има легитимна цел, општествена оправданост, разумна е и пропорционална на целта што се сака да се постигне – враќање во редовна состојба. За Судот: *„защитата на животот и здравјето на граѓаните заради кои е и прогласена вонредната состојба и мерките кои се преземаат во рамките на истата, се неприкосновени и највисоки вредности кои се наоѓаат на врвот на граѓанските и политичките слободи и права заштитени со Уставот, како темелна вредност на уставниот поредок на Републиката. Поради тоа, одложувањето на одржувањето на изборите, заради вонредната состојба, има свое оправдување токму во заштитата на животот и здравјето на луѓето како највисока вредност...Оттука, во услови кога Собранието е распуштено и се распишани избори за пратеници во Собранието, а дополнително е прогласена вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија, Судот оцени дека Владата, со донесувањето на оспорената уредба со законска сила за прашања поврзани со изборниот процес, не го суспендирала Собранието, како што се наведува во иницијативата, туку постапила во согласност со нејзините уставни овластувања во услови на вонредна состојба, со што не ги повредила уставните одредби на кои се повикува подносителот на иницијативата (од **Решението У.бр. 42/2020** од 14 мај 2020 со кое Уставниот суд не поведе постапка за оценување на уставноста на Уредбата со законска сила за прашања поврзани со изборниот процес („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 72/2020).*

Според тоа, применувајќи го тестот на легитимната цел, мерките и ограничувањата што беа непосредно поврзани со вонредната состојба предизвикана со пандемијата и кои што имаа за цел враќање на општеството во нормала, беа оценети од страна на Уставниот суд како разумни, неопходни и пропорционални и истите не беа проблематизирани, за разлика од оние кои не беа поврзани со пандемијата.

Така на пример со **Одлука У.број. 209/2020** од 23 септември 2020 Уставниот суд ја поништи Уредбата со законска сила за примена на Законот за градежно земјиште за време на вонредна состојба со која покрај другите прашања се уредуваа и прашања поврзани со договорите за закуп на плажите. Судот оцени дека: *„не може да се оправда како неопходно потребно и легитимно регулирањето на односите на закупците на градежното земјиште во делот на плажите. Задирањето со правна регулатива преку уредби со законска сила во правата и обврските на закупците на градежно земјиште, како и во овластувањата, а во услови на општа пандемија во која се наоѓаат граѓаните и на територијата на Република Северна Македонија, би можело да има основ доколку*

постои сразмерност и поврзаност на мерките за ограничување со настанатата состојба заради постигнување на поставените здравствени цели за запирање на ширење на епидемијата“ што не било случај со оспорената уредба поради што Судот истата ја поништил како спротивна на Уставот

21. Каков тест на пропорционалност применува вашиот Суд? Дали Судот ги применува сите фази на „класичниот“ тест на пропорционалност (односно оценка на соодветноста, неопходноста и пропорционалноста во потесна смисла на зборот)?

Судот го применува класичниот тест на пропорционалност, при што настојува да се осврне на сите елементи односно фази во оценката на пропорционалноста (соодветноста, неопходноста и пропорционалноста во потесна смисла на зборот). Како пример може да се наведе предметот **У.бр.39/2006**, во кој Судот, со Одлука донесена на 6 јуни 2007 година, укина дел од одредбите од Законот за заштита од пушењето со кои беше забранета продажба на цигари во објектите кои се оддалечени од претшколските и школските воспитно-образовни установи на растојание помало од 50 м. Судот неспорно утврди дека забраната на продажба на цигари во објектите предвидени во оспорената законска норма претставува ограничување, односно попречување на правото на слобода на пазарот и претприемништвото, но дека целта на тоа ограничување е заштита на здравјето на малолетните лица како јавен интерес, што според Судот беше оценето дека претставува легитимна цел: *„Преминувајќи на теренот на балансирање на поединечниот и јавниот интерес, треба да се одговори на прашањето дали изрекувањето на овој вид на мерка е неопходно до тој степен, заради зачувувањето на здравјето на луѓето, односно на малолетниците што би го оправдало ограничувањето на пазарот, односно правото на слобода на пазарот и претприемништвото. Според Судот, изрекувањето на ваквата мерка како што е предвидено во сега оспорената законска норма, не е неопходно ниту вистински служи за постигнување на легитимната цел за заштита на децата, од причина што од целината на Законот за заштита од пушењето произлегува дека законодавецот веќе со изречената генерална мерка во членот 5 од Законот за забрана на продажба на цигари и тутун на лица помлади од 18 години во прометот на мало ја постигнал својата уставна обврска за заштита на здравјето кај младата популација (децата). Со тоа, ефектот и целта на Законот е постигнат со генералната забрана изречена во членот 5 од Законот, поради што дополнителното ограничување на продажбата на цигари како што е содржано во оспорената законска одредба е прекумерно и непотребно и се појавува исклучиво како економско ограничување и попречување на правото на слобода на пазарот и претприемништвото. Оттука, ограничувањето во оспорената одредба не може да го положи тестот на пропорционалност со легитимната цел, при што не е постигнат фер баланс помеѓу индивидуалниот и јавниот интерес“.*

Друг случај во кој Уставниот суд го примени тестот на пропорционалност е случајот **У.бр.189/2012** (Одлука од 25 јуни 2014 година) во врска со правото на напуштање на земјата што е гарантирано со член 27 од Уставот. Судот ја укина одредбата од Законот за патни исправи која што предвидуваше одземање на пасош доколку лицето е присилно вратено или протерано од друга земја поради повреда на правилата за влез и престој во таа земја. Судот утврди дека: *самата мерка е непропорционална и претставува прекумерно ограничување на слободата на движењето на лицето, односно на правото на патување во странство. Ова од причина што лицата на кои им се изрекува оспорената мерка биле веќе депортирани, односно присилно вратени во Република Македонија, што значи дека тие веќе трпат определена последица, така што логично би било да им се забрани повторен влез во државата, односно државите чии што правила за влез и престој ги прекршиле, но од страна на тие држави, а не од нивната сопствена држава. Наместо тоа, со оспорената мерка која опфаќа одземање на пасошот во период од една година, на овие лица им е во целост одземено правото да ја напуштат сопствената земја и да патуваат во која и да било друга странска земја, и таа мерка ја применува нивната матична држава. Токму таа автоматска забрана на лицата да патуваат било каде во странство, ја прави оваа мерка спорна од гледна точка на принципот на пропорционалност, како и од гледна точка на принципот на владеењето на правото“.*

22. Дали вашиот Суд ги применува сите елементи на тестот на пропорционалност?

Види го примерот во одговорот на претходното прашање)

23. Дали постојат случаи во кои вашиот Суд прифатил дека оспорената мерка ги задоволува еден или повеќе елементи од тестот на пропорционалност, иако на прв поглед нема доволно докази што го покажуваат тоа?

Не постојат такви примери.

24. Дали истовремено со воведувањето на тестот на пропорционалност во уставно судската практика на вашиот Суд се забележа истовремен подем на доктрината на судско воздржување (самоограничување)?

Од анализираната судска практика не може да се извлече таков заклучок.

25. Дали судската практика на Европскиот суд за човекови права влијаеше врз формулирањето на ставот на вашиот Суд кон судското воздржување. Дали

доктрината на маргина на проценка на Европскиот суд за човекови права претставува домашен еквивалент на маргината на дискреција што ја признава вашиот Суд? Доколку не, колку често анализите во поглед на маргината на проценка на ЕСЧП се поклопуваат со воздржувањето на вашиот Суд во слични случаи?

Да, маргината на проценка на ЕСЧП претставува еквивалент на маргината на дискреција што ја признава Уставниот суд при оценката на уставноста и законитоста на актите на законодавната и извршната власт со кои се ограничуваат слободите и правата на граѓанинот, особено кога станува збор за примената на тестот на пропорционалност кој е директна последица на праксата на Европскиот суд за човекови права.

26. Дали Европскиот суд за човекови права ја има осудено вашата земја поради воздржувањето на вашиот Суд во конкретен случај, поради кое што воздржување постапувањето пред Судот било неефикасно правно средство?

Да, неколку предмети во кои Уставниот суд на Република Северна Македонија ги отфрлил барањата за заштита на слободите и права биле подоцна предмет на анализа и од страна на Европскиот суд за човекови права кој одлучил во полза на апликантите, односно утврдил повреда на правата на Конвенцијата. Еден од тие случаи е предметот **У.бр.75/2018** година во кој припадник на ромската етничка група тврдел дека како малолетник бил жртва на расно мотивирано полициско насилство во врска со кое не била спроведена ефикасна истрага од страна на обвинителството. Во предметот пред Уставниот суд тој се повикал на заштита од дискриминација врз основа на расата и барал Уставниот суд да ги поништи пресудите на редовните судови со кои било одбиено неговото тужбено барање поднесено врз основа на Законот за заштита од дискриминација. Уставниот суд воопшто не се впуштил во мериторно одлучување по барањето за заштита на слободите и правата, односно истото го отфрлил поради ненадлежност. Имено, Уставниот суд оценил дека подносителот на барањето всушност барал Уставниот суд да постапува како инстанционо повисок суд и да утврди дека конкретните одлуки на судовите биле неправилни и незаконити, а со тоа да се впушти во оценка на нивната законитост дали правилно е применето материјалното право, што во смисла на уставната норма, не е надлежност на Уставниот суд. Уставниот суд укажал дека: *„според уставно утврдените надлежности на Уставниот суд на Република Македонија, овој суд нема надлежност да постапува како инстанционо повисок суд кој ќе ја цени законитоста на одлуките на другите правосудни органи, поради што Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, за отфрлање на барањето“*.

Но, за разлика од Уставниот суд кој воопшто не се впуштил во материјално-правно разгледување на барањето, Европскиот суд за човекови права ја прогласил апликацијата на подносителите за допуштена и утврдил повреда на членот 3 од Конвенцијата во врска со наводната полициска бруталност и отсуство на ефективна истрага. (Случај *X и Y против Северна Македонија*, (Апликација бр. 173/17), пресуда од 5 ноември 2020 година.

IV. Други посебни прашања

27. Колку често прашањето за судско воздржување се појавува во предметите за заштита на човековите слободи и права за кои што одлучува вашиот Суд?

Од анализата на статистичките податоци за начинот на одлучување на Уставниот суд по поднесените барања за заштита на слободите и правата во последните неколку години, би можело да се заклучи дека прашањето за судското воздржување е често присутно во уставно-судската практика на Уставниот суд на Република Северна Македонија. Имено, во периодот од 2018 заклучно со 2022, Уставниот суд постапувал по 56 барања за заштита на слободите и правата. Во најголем број од предметите – 40 барањата за заштита на слободите и правата биле отфрлени, 12 барања биле одбиени, а само 3 барања биле прифатени и била констатирана повреда на некое од уставно загарантираните слободи и права.

Една од причините поради кои Уставниот суд може да го отфрли барањето е кога со барањето се бара заштита на слобода или право кое не спаѓа во рамките на правата за кои Уставниот суд може непосредно да одлучува согласно член 110 алинеја 3. Имено, според овој член Уставниот суд ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност. Ова значи дека Уставниот суд има ограничена надлежност за заштита само на дел од уставно гарантираните права, а не на сите поради што тој е нормативно-правно спречен да се впушти во оценка односно заштита на другите права кои не се опфатени во цитираната уставна одредба од членот 110 алинеја 3.

При одлучувањето по барањата за заштита на слободите и правата контролата на Уставниот суд на пресудите на редовните судови е ограничена исклучиво само во однос на прашањето дали со тие пресуди е повредено некое од уставните права на граѓанинот наведени во член 110 алинеја 3 од Уставот. Уставниот суд не ја оценува законитоста на постапувањето на судовите и не ја преиспитува фактичката состојба што ја утврдиле судовите при одлучувањето. Оттука, доколку во барањето подносителот се повикува на погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба или погрешна примена

на материјалното право од страна на редовните судови, Уставниот суд укажува дека не е надлежен да постапува како инстанционен суд и да ја оценува примената на правото од страна на судовите и таквите барања Судот ги отфрла. Уставниот суд исто така ги отфрла барањата и во случај ако оцени дека барањето за заштита на слободите и правата странката го поднела исклучиво поради тоа што не била задоволна од исходот на постапката пред редовните судови, односно доколку целта на странката е преку интервенцијата на Уставниот суд да добие решение на спорот во нејзина корист.

28. Дали со текот на времето вашиот Суд се воздржува повеќе?

На ова прашање не може да се даде прецизен одговор од причина што анализата на трендовите на предметите пред Уставниот суд, особено оние кои се однесуваат на барања за заштита на слободите и правата покажува дека во последните неколку години се зголемува бројот на предмети во кои Уставниот суд одлучувал мериторно, за разлика од порано кога Уставниот суд барањата за заштита на слободите и правата во најголем број на случаи ги отфрлал од процесни причини.

29. Дали воздржувањето е поврзано односно зависи од бројот на предмети пред Судот?

Воздржувањето не е поврзано со бројот на предмети, односно истото не се користи како инструмент да се намали оптовареноста на Судот.

30. Дали вашиот Суд може да ги заснова своите одлуки на причини кои не се истакнати од страна на странките? Дали Судот може да ги преквалификува причините што се истакнати и да ги подведе под друга уставна одредба од онаа наведена од страна на подносителот?

Да, таквата можност е изрично предвидена во Деловникот на Уставниот суд кој во член 14 став 2 пропишува дека при испитувањето на уставноста на закон, односно уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт, Уставниот суд може да ја оценува уставноста и законитоста и на одредбите од прописот или другиот општ акт што не се оспорени во иницијативата.

31. Дали вашиот Суд може да ја прошири контролата на уставноста на друга одредба што не била оспорена пред него, но која што е во врска со ситуацијата на апликантот.

Да (види го одговорот на претходното прашање).