

**Улогата на уставните судови во зацврстувањето
и примената на уставните принципи**

НАЦИОНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

I. Улогата на уставниот суд во дефинирањето и примената на експлицитните/имплицитните уставни принципи.

1. Дали уставниот суд или друг еквивалентен орган кој врши уставно-судска контрола (во натамошниот текст ќе се користи терминот уставен суд) се повикува на определени уставни принципи (пр. поделба на власта; владеење на правото; еднаквост и недискриминација; итн.) во процесот на уставно-судско одлучување? До која мера оди уставниот суд во оваа смисла? Дали уставот или кој и да било друг акт го уредува опфатот на уставно-судското одлучување во смисла на упатување на посебни правни извори во рамките на основниот закон (уставот) кој уставниот суд може да го примени при образлагањето?

Уставниот суд на Република Македонија во процесот на уставно-судското одлучување редовно се повикува на уставните принципи на поделбата на власта, владеењето на правото, еднаквоста и недискриминацијата, слободните избори и други уставни принципи кои во Уставот на Република Македонија се изрично предвидени и определени како темелни вредности на уставниот поредок на земјата. За Уставниот суд на Република Македонија овие уставни принципи се темел на Уставот и од нив произлегуваат сите други уставни одредби, така што тие претставуваат појдовна основа за Уставниот суд во неговата уставно-судска анализа на оспорените одредби чија што уставност ја оценува. Иако Уставот на Република Македонија изрично ги споменува основните уставни принципи, тој не ја определува нивната содржина и значење, така што тоа е препуштено на Уставниот суд при интерпретацијата на уставните одредби во процесот на нивната примена односно при одлучувањето, како и на правната наука. (Подетално за ова во одговорите на прашањата подолу).

2. Кои уставни принципи се сметаат дека се органски во одлучувањето на вашиот суд? Дали постојат воопшто експлицитни одредби во Уставот кои ги определуваат основните принципи? Дали има уставно-судска практика во поглед на базичните принципи? Колку често уставниот суд се повикува на овие принципи?

Основните уставни принципи се составен дел на Уставот на Република Македонија и се содржани во првиот дел од Уставот со наслов Основни одредби. Тука спаѓаат уставните одредби кои се однесуваат на карактерот на државата и изворот на суверенитетот, како и белезите на државата. Во рамките на овие основни одредби, во член 8 од Уставот, е

определено дека темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се:

- основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот;
- слободното изразување на националната припадност и соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа;
- владеењето на правото;
- поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска;
- политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори;
- правната заштита на сопственоста;
- слободата на пазарот и претприемништвото;
- хуманизмот, социјалната правда и солидарноста;
- локалната самоуправа;
- уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата и
- почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право.

Во Република Македонија слободно е се што со Уставот и закон не е забрането.

Основните уставни начела односно темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се формулирани на еден релативно општ и декларативен начин и се смета дека претставуваат разработка на основните идеи врз кои се заснова целокупното општествено уредување. Основните начела ја сочинуваат политичката основа на Уставот и оттаму по својата содржина се повеќе теориски и насочувачки, а помалку строго нормативни, но ниту чисто декларативни, а уште поалку можат да се сфатат како историски“(Проф. Д-р Саво Климовски, Уставен и политички систем, 1997)

Основните начела ја откриваат суштината, смислата и содржината на уставот и уставните норми. Со тоа во голем степен му помагаат на уставниот суд и на другите уставни институции во системот кои го применуваат правото поцелосно да ја осознаат самата суштина и содржина на уставните норми кои ги применуваат. Темелните вредности даваат една глобална теориска, политичка, правна и филозофска рамка како да се толкуваат уставните и другите правни норми и во кој правец да се насочи нивната примена. (Д-р Весела Мукоска Чинго)

3. Дали постојат имплицитни принципи кои се сметаат дека се интегрален дел од Уставот? Доколку постојат, какво е објаснувањето за нивното постоење? Како тие се формирале со текот на времето? Дали академската фела или други општествени групи дале придонес во развојот на овие имплицитни уставни принципи?

Во теоријата на уставното право и уставното судство како научна дисциплина постојат автори кои што сметаат дека уставниот суд во својата работа треба да се повикува на т.н. универзални правни вредности или општи (уставни) клаузули. Д-р Весела Мукоска Чинго во „Уставно судство – Теорија и практика“ (Издание на Правниот факултет во Скопје, 2002) смета дека универзалните вредности спаѓаат во доменот на остварување на материјалната уставност, односно материјалниот поим на уставноста и дека неминовна е потребата тие да бидат разгледувани при мериторното одлучување на уставниот суд. Таа смета дека: „Не е возможно уставниот суд да расправа по било кој предмет, а да не се судри со поимите, односно вредностите, како што се слободата, правдата, правичноста, вистината, мирот, хуманизмот, достоинството и честа на човекот итн. Според д-р Мукоска-Чинго, овие општи клаузули спаѓаат во материјалниот поим на уставноста, односно се работи за норми од над-позитивен карактер како над-позитивно право. Таа смета дека особено во услови на постоење на правни празнини, односно непостоење на позитивно-правен основ во разрешувањето на одреден спор во постапката пред судот, Уставниот суд може да се повика на овие општи клаузули, да ги прилагоди и адаптира на она што е волја на уставотворецот и законодавецот, односно на она што како основни премиси произлегуваат од самиот устав.

Еден од принципите кој не е експлицитно наведен во Уставот, а кој особено во последните години го применува Уставниот суд во своето одлучување е и **принципот на пропорционалност**. Примената на овој принцип е резултат на се поголемото влијание на судската практика на Европскиот суд за човекови права врз практиката на Уставниот суд, како во сферата на непосредната заштита на одделни човекови слободи и права кои спаѓаат во надлежност на Уставниот суд, но исто така и при апстрактната контрола на законите, особено при оценката на определени законодавни мерки со кои се ограничуваат слободите и правата на човекот. Така на пример, Судот најде повреда на овој принцип и ја укина одредбата од Законот за патни исправи на граѓаните на Република Македонија, која предвидуваше одземање на пасош односно забрана за издавање на пасош или виза на лицето кое е присилно вратено или протерано од друга држава поради постапување спротивно на прописите за влез и престој во таа држава¹.

Судот исто така најде повреда на овој принцип во постапката за оценување на уставноста на одредбата од Законот за определување

¹ Во Одлуката У.бр.189/2012 од 25 јуни 2014 година, Судот укажа дека: оспорената 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“.

дополнителен услов за вршење јавна функција (во јавноста познат како Закон за лустрација), која што одредба предвидуваше јавно објавување на личните податоци на лицето за кое што било утврдено дека било соработник².

Судот исто така најде дека е спротивна на Уставот и одредбата од Законот за здравствено осигурување која предвидуваше дека во задолжителното здравствено осигурување не се опфатени здравствените услуги лекување кое е последица на кривично дело или прекршок што го сторил самиот осигуреник. Оваа одредба практично значеше дека трошоците за лекување од последици на кривично дело што го сторил самиот осигуреник треба да ги надомести лично осигуреникот³.

Од наведените примери би можело да се заклучи дека при примената на принципот на пропорционалност, Уставниот суд секогаш го применува телеолошкото толкување на нормите, односно поаѓа од целите на законот, при што секогаш принципот на пропорционалност го поврзува со некој од другите уставни принципи што се директно односно експлицитно предвидени во Уставот (како на пример, принципот на владеењето на правото, принципот на еднаквост и сл.)

Освен принципот на пропорционалност, друг принцип кој не е изрично споменат во Уставот, но кој го применува Уставниот суд при оценката на уставноста на законите и другите прописи е и **принципот на заштита на легитимните очекувања и стекнатите права**. Како пример од најновата судска практика може да се наведе Одлуката У.бр.74/2014 од 29 јуни 2016 година, со која Судот укина две одредби од Законот за административни службеници ("Службен весник на Република Македонија" број 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015 и 5/2016). Со оспорените одредби се предвидуваше обврска за веќе вработените административни службеници да достават докази за познавање на странски јазици, за познавање на работа со компјутери, при што доколку тоа не го сторат, со законот беше предвидено дека ќе бидат распоредени на пониско работно место или ќе им се намали платата⁴.

² Во Одлуката У.бр.52/2011 и У.бр.76/2011 од 28 март 2012 година, Судот укажа: Тргувајќи од целта на Законот која е: „оневозможување прекршителите на човековите права да бидат носители на јавни функции, што се постигнува со известување за тоа на надлежните органи и институции, а јавното објавување на податоците за тие лица претставува непропорционално решение кое ја надминува оправданоста на пропишувањето на посебниот услов за вршење на јавна дејност и води кон непочитување на моралниот интегритет и достоинството на граѓанинот“.

³ Во Одлуката У.број. 60/2006 од 3 декември 2006 година Судот оцени дека „оспорената одредба, го ограничува правото на задолжително здравствено осигурување. Ограничувањето на правото на здравствено осигурување на граѓаните поради сторено кривично дело или прекршок, независно од фактот што лицето ги исполнува законски пропишаните услови за остварување на правото на задолжително здравствено осигурување е непропорционално и ги доведува овие лица во нерамноправна положба во однос на другите осигуреници“.

⁴ Судот укажа дека: „со така уредените оспорени законски решенија, се создава правна ситуација од можно губење на стекнато право од работен однос (стекнато работно место, звање и плата), со што се доведува во прашање остварувањето на легитимните очекувања на веќе вработените административни службеници кои ги имале во времето кога го засновале работниот однос под други услови и правила, пред донесувањето на Законот за административни службеници.

Судот во овој ист предмет утврди и повреда на **принципот на забрана на ретроактивно дејство на законот** и укажа дека: „Со повратното дејство на Законот, вработените административни службеници, независно од дотогашните стекнати звања и стручност во работењето, реализирани со годините на стаж во институциите, се ставени во позиција на неизвесност од понатамошно уживање на своите права од работен однос, стекнати на законит начин, поради нивно ставање под режимот на новиот закон кој предвидува нови посебни услови, а кои не постоеле во претходните закони. Неповолното дејство на ретроактивното важење на Законот се согледува во можноста од губење на веќе стекнати права од работен однос, како последица од неисполнување на посебните услови од новиот закон. Оттука, новите посебни услови кои со Законот се предвидени како посебни услови за вработување во административната служба, од аспект на уредените законски решенија, добиваат значење на услови за задржување на стекнатото работно место, звање и плата, што доведува до загрозување на правната сигурност и легитимните очекувања на вработените по однос на нивните стекнати права“.

Со овој принцип Уставниот суд се занимаваше во предметот У.бр. 119/2006 при оценката на условите за остварување на правата за осигурување во случај на невработеност. За Судот беше спорна одредбата од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, која предвидуваше поднесените барања до денот на влегувањето во сила на новиот закон за остварување на правата од осигурување во случај на невработеност, да се решат според новиот закон, што значеше дека сите корисници на овие права (пр. правото на паричен надоместок), кои правата ги стекнале според стариот Закон кој престанал да важи, тие права ќе ги користат според условите на новиот закон⁵.

4. Каква улога одиграл уставниот суд во дефинирањето на уставните принципи? Како основните принципи биле идентификувани од уставниот суд со текот на времето? Кои методи на интерпретација (граматички, текстуален, логички, историски, систематски, телеолошки) или нивна комбинација ги применувал уставниот суд во дефинирањето и примената на овие принципи? Какво значење имаат записите на непосредните изготвувачи на Уставот, или пак преамбулата на Уставот во идентификувањето и оформувањето на уставните принципи? Дали универзално признатите правни принципи добиваат релевантност во овој процес?

⁵ Во Одлуката судот укажа дека: „За Судот не е спорно правото на законодавецот при промена на режимот на уредување на односите во одделна област да го уреди преминот од стариот во новиот режим, но државата овој премин треба да го обезбеди на начин што нема да ги доведува во прашање, или да не се загрози правната сигурност и веќе стекнатите права и интереси на кои тие се однесуваат“. Судот исто така укажа дека со оспорената одредба: „се доведува во прашање и остварувањето на легитимните очекувања, во конкретниот случај на корисниците на правата кои произлегуваат од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, согласно условите што во тогаш важечките закони биле утврдени за остварување на правата кои корисниците за кои тие поднеле барања“.

Со оглед на тоа што во Република Македонија не постојат јавно објавени записи на непосредните изготвувачи на Уставот кои би биле достапни на пошироката јавност, произлегува дека содржината на уставните принципи ја определувала правната наука и уставно-судската практика. За практиката на Уставниот суд при примената на уставните принципи види ги одговорите на прашањата под бр 3, 5 и 6.

5. Каков е правниот карактер на уставните принципи? Дали тие се сметаат за генеза на постојната уставна рамка? Каква нагласка им се дава на уставните принципи од страна на уставниот суд во врска со конкретно уставно право? Дали базичните принципи се интерпретираат одвоено од правата наведени во Уставот или пак уставниот суд ги толкува уставните принципи во врска со конкретно уставно право како дополнително средство за негова интерпретација?

Уставните принципи односно основните начела ја откриваат суштината, смислата и содржината на уставот и уставните норми. Со тоа во голем степен му помагаат на уставниот суд и на другите уставни институции во системот кои го применуваат правото поцелосно да ја осознаат самата суштина и содржина на уставните норми кои ги применуваат. Тие претставуваат теориска, политичка, права и филозофска рамка како да се толкуваат уставните и другите правни норми и во кој правец да се насочи нивната примена. Според тоа темелните вредности во нормативна смисла се базични уставни норми што претставуваат правна рамка, правен основ за толкување на другите уставни норми. Со самото тоа што тие се составен и интегрален дел на уставот тие имаат и нормативен карактер како основни или базични норми. Како составен дел на текстот на Уставот темелните вредности немаат само општо и декларативно значење и карактер, туку имаат подлабоко уставно правно и филозофско значење и карактер. Тие имаат императивен карактер не само за себе како темелни вредности, туку и во однос на сите други уставни и правни норми како основни и базични норми. Својата императивност ја наметнуваат над целокупното позитивно уставно право и токму во оваа нивна императивност се согледува нивната нормативна димензија и значење. Основните начела претставуваат појдовна основа на Уставниот суд при толкувањето на уставните норми бидејќи секогаш при интерпретација на која и да било норма од Уставот, тој поаѓа од определен уставен принцип односно темелна вредност. На пример, при оценката на уставноста на законите кои се однесуваат на организацијата на државната власт или пак при оценката на законитоста на подзаконските прописи на извршната власт, Уставниот суд секогаш за појдовна основа го зема уставниот принцип на поделбата на власта (член 8 став 1 алинеја 4); или пак при оценката на уставноста на одредбите од Изборниот законик, Уставниот суд секогаш најнапред се повикува на принципот на политичкиот плурализам и слободните, непосредни и демократски избори (член 8 став 1 алинеја 5); при оценката на законите од областа на правосудството појдовно уставно начело е начелото на владеењето на правото (член 8 став 1 алинеја 3); при оценката на законите од областа на здравственото и пензиското осигурување и здравствената заштита појдовно начело е начелото на хуманизмот, социјалната правда и солидарноста (член 8 став 1 алинеја 8); при оценувањето

на уставноста и законитоста на урбанистичките планови, Уставниот суд поаѓа од начелото на уредување и хуманизација на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата (член 8 став 1 алинеја 10) итн.

6. Кои се основните принципи што се применуваат најчесто од страна на уставниот суд? Ве молиме опишете еден или повеќе принципи кои во голема мера влијаеле врз уставно-судското одлучување во вашата земја. Каков придонес дал уставниот суд во оформувањето и развојот на таквите принципи? Ве молиме наведете примери од уставно-судската практика на вашиот уставен суд.

Уставниот суд во својата уставно-судска практика најчесто се повикува на принципот на владеењето на правото, кој се смета дека е основа за постоењето и функционирањето на секоја демократска и правна држава. Во основата на принципот на владеењето на правото лежи идејата за ограничување на државната власт и нејзино подведување во рамките на правото, односно општите норми кои се задолжителни за сите, како што се Уставот и законите.

Уставот на Република Македонија принципот на владеењето на правото го втемелува на ниво на темелна вредност на уставниот поредок во членот 8 став 1 алинеја 3. Како таков тој претставува еден од основните принципи врз кој што почива уставниот поредок на Република Македонија.

Во Уставот на Република Македонија (како и во уставите на повеќето европски земји), принципот на владеењето на правото не е дефиниран со уставните норми, туку неговата содржина може посредно да се изведе од други уставни одредби (начелото на уставност и законитост, принципот на објавување на законите, забраната за ретроактивно дејство на законот, презумпцијата на невиност, независноста на судството, судската заштита на правата, судска контрола на управните акти) или пак од определени принципи кои не се изричито споменати во Уставот, а за кои што постои општо прифатен консензус дека претставуваат значајни елементи на владеењето на правото (принципот на јасност и прецизност на правните норми, правната сигурност, забрана на арбитрерност).

Речиси сите овие наведени елементи се смета дека ја определуваат содржината на владеењето на правото, (Извештајот Венецијанската комисија за владеењето на правото (документ *CDL-AD(2011)003rev*, точка 41 од Извештајот).

Имајќи ја предвид основната улога на уставните судови во заштита на уставните вредности и принципи преку остварувањето на својата основна улога – апстрактната контрола на уставноста и законитоста, уставните судови се јавуваат како значајна гаранција за остварувањето на принципот на владеењето на правото. Во отсуство на поблиски и поконкретни дефиниции на наведените принципи во уставниот текст, практиката на уставните судови се јавува како значаен извор за нивна натамошна операционализација и разработка.

Најчести случаи во кои Уставниот суд на Република Македонија наоѓа повреда на принципот на владеењето на правото, се оние во кои Уставниот суд ќе утврди дека законодавецот, при законското регулирање на определена материја, не го почитувал **барањето за јасност и прецизност на правните норми** како елемент на владеењето на правото. Овој принцип, според судската практика на Уставниот суд е посебно значаен во сферата на казненото право и во одредбите од законите со кои се уредува остварувањето на човековите слободи и права.

Со **Одлуката У.бр.139/2010** од 15 декември 2010⁶ Уставниот суд поништи повеќе одредби од Законот за електронските комуникации со кои се уредуваше можноста за следењето на комуникациите на граѓаните и за кои Судот оцени дека се во спротивност со уставната гаранција за неповредливост на писмата и сите други облици на комуникација.

За прашањето за правните последици од осудата, Уставниот суд на РМ има богата уставно-судска практика. Уставниот суд укинал одредби во многу закони во кои остварувањето на определено право на граѓанинот било

⁶ Во Одлуката 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 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. 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“.

ограничено поради осуда за казниво дело, кое што ограничување настапува автоматски, по сила на законот, а не врз основа на конкретна судска одлука⁷.

Во контекст на ова прашање е прифатениот став во судската практика на Уставниот суд, на кој секогаш се инсистира а тоа е дека **правата на граѓаните и условите за нивното остварување можат да бидат уредени само со закон, а не и со подзаконски акт**. Според ставот на Уставниот суд, со подзаконските акти што ги донесува Владата, министерствата и другите органи на управата, како и самостојните регулаторни тела, можат само да се разработуваат законските одредби во функција на нивна примена, но не и да се утврдуваат права и обврски, ниту пак да се пропишуваат нови услови и критериуми за нивно остварување што се надвор од законските услови и критериуми. Ова води кон повреда не само на принципот на владеењето на правото, туку и на уште еден значаен принцип а тоа е принципот на поделба на власта кој исто така претставува темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија⁸.

⁷ Од мошне богатата уставно-судска практика по ова прашање, може да се наведе на пример Одлука У.број. 208/2011 од 9 мај 2012 во која Судот изрази став дека: „Неосудуваноста како услов едно лице да биде именувано за член на Советот на Народната Банка може да егзистира само за конкретно предвидени кривични дела за кои на сторителот со правосилна судска пресуда му е изречена казна затвор, а не и за изречена парична казна и таа може да трае точно определен период, а не како трајна забрана за именување на оваа функција. Од анализата на оспорената одредба произлегува дека со истата генерално е утврдено дека член на Советот не може да биде лице кое е осудено за кривично дело со казна затвор или со парична казна, и тоа без оглед на видот на кривичното дело и неговата природа и без оглед на времето поминато од денот на издржаната, простената или застарената казна, од каде произлегува дека вака пропишаната правна последица од осудата не е јасна и прецизна и не е во согласност со општите правила и рамки за пропишување на правните последици од осудата утврдени во Кривичниот законик. Тргувајќи од уставниот принцип за владеење на правото и должноста за почитување на Уставот и законите од секого, а со оглед дека формулацијата на оспорената законска одредба е недоволно јасна и прецизна и како таква не обезбедува правна сигурност на граѓаните, како елемент на принципот на владеењето на правото, Судот оцени дека член 50 став 2 точка 1 од Законот не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот“.

⁸ Со **Одлуката У.бр. 237/2009 од 28.04.2010** Уставниот суд укина одредби од Законот за платите на судиите и Правилникот за постапката и критериумите за следење и оценување на работата на судиите донесен од Судскиот совет на Република Македонија. Судот во Одлуката укажа дека: „критериумите се утврдуваат со закон, а со подзаконски акт се врши нивна доработка, кој принцип е во согласност со начелото на владеењето на правото и поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија. Покрај наведеното, Судот имаше предвид дека, со овластувањето на Судскиот совет да пропише критериуми за следење и оцена на работата на судиите, законодавецот немал истовестен пристап при разработувањето на уставните надлежности на Судскиот совет..... Според Судот, вака неконзистентниот пристап на законодавецот при регулирањето на едно важно прашање поврзано со професионалната кариера на судиите, не би можело да се оправда со уставната положба на Судскиот совет и неговата самостојност и независност и тоа може да го доведе во прашање принципот на владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија. Судскиот совет има уставна обврска да ја гарантира независноста на судската власт, а тоа според Судот, може да го врши со стручно, одговорно и непристрасно спроведување на уставните и законските одредби со кои се уредува судството во Република Македонија и посебно неговите надлежности, а не и со преземање на

3. Уставниот суд во повеќе свои одлуки наоѓал повреда на уставното начело на владеењето на правото кога со правните норми на граѓаните им се воспоставуваат определени обврски кои претставуваат дополнително оптоварување на граѓаните и кои официјалните државни органи можат да ги остварат на побрз и полесен начин. Како пример за тоа можат да се наведат обврските граѓанинот да поднесува докази за својата осудуваност, односно неосудуваност како услов за стекнување на определени права, обврска граѓанинот да доставува докази за редовно плаќање на даночните обврски или пак обврски за пријавување на незаконито постапување пред инспекциските органи⁹.

Значаен уставен принцип кој истовремено се смета дека е составен елемент на принципот на владеењето на правото е и принципот на **еднаквоста на граѓаните** и забраната на дискриминација. Владеењето на правото значи дека правото и законите важат еднакво и за сите, без какви и да било привилегии за одделни поединци или групи. Уставниот суд на Република Македонија во својата уставно-судска практика наоѓал повреда на принципот на владеењето на правото секогаш кога со правните норми определени категории на граѓани биле неоправдано ставани во привилегирана положба во однос на останатите граѓани во поглед на остварувањето на исти права (пр. право на пензија, право на плата и сл.). Една од позначајните одлуки е Одлуката У.бр.191/2005 од 12 април 2006 година, со која Уставниот суд укина одредби од Законот за пратениците кои предвидуваа поповолни и привилегирани услови за стекнување на пензија за пратениците во Собранието на Република Македонија.¹⁰

законодавна функција, како што произлегува во случајот со утврдувањето на критериумите за следење и оцена на работата на судиите“.

⁹ Во Одлуката **У.бр.103/2010** од 22 декември 2010 година Уставниот суд најде дека е спротивно на начелото на владеењето на правото од граѓанинот кој како невработено лице ќе стапи на работа без договор за вработување, за тоа веднаш писмено да го извести надлежниот инспекциски орган, за што беше предвидена и прекршочна одговорност и глоба од 200 евра. Судот утврди дека: „...ваквата обврска на граѓанинот, не е во согласност со Уставот на Република Македонија. Ова од причина што на граѓанинот не може да му се востановуваат вакви обврски, бидејќи контролата на работодавачите при склучување договорите за вработување, може да ја вршат само надлежните државни институции, односно Државниот инспекторат за труд, но во никој случај тоа не би можело да падне на товар на работникот. Судот сметаше дека иако целта на оваа мерка е легитимна - оневозможување на несовесните работодавачи да вршат експлоатација на трудот и да не ги изигруваат обврските предвидени во Законот: „конкретниот начин преку кој законодавецот сакал да ја оствари целта на воспоставување на социјална дисциплина, според Судот е непропорционална и истовремено претставува оптоварување на граѓанинот, односно работникот. Оттука, востановената обврска со Законот за работникот значи повреда на уставното начело на владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните бидејќи таквата обврска не е во функција на обезбедување поголема сигурност во сферата на работните односи“.

¹⁰ Во Одлуката Судот укажа дека: „Правото на еднаквост е еден од темелните правни принципи утврдени во Уставот на Република Македонија. Ова право опфаќа два елементи, и тоа прво, дека сите граѓани имаат право да бидат еднакво третирали пред законите и второ, дека законот еднакво се применува кон сите граѓани од страна на државните органи. Со други зборови, правото на еднаквост пред законот значи заштита на граѓанинот од секаков вид на дискриминација во уживањето на правата, но и во остварувањето на обврските. Уставното

За врската помеѓу принципот на владеењето на правото и **заштитата на човековите слободи и права од страна на независните судови**, Уставниот суд укажал во својата Одлука У.бр.77/2008 и У.бр.42/2008 од 24 март 2010¹¹ со која укина повеќе одредби од Законот за определување на дополнителен услов за вршење јавна функција („Законот за лустрација“) и тоа оние одредби кои се однесуваа на временскиот опфат на лустрацијата и предвидуваа таа да се однесува и за периодот после 1991 година, односно по воспоставувањето на демократскиот систем на самостојна Република Македонија.

Принципот на владеењето на правото во својата содржина ги опфаќа и елементите како што се правото на жалба, односно правото на **ефикасен правен лек како и правото на граѓаните на судска заштита врз законитоста на управните акти**, што во правниот систем на Република Македонија се остварува преку институтот управен спор за кој одлучува Управниот суд. Со **Одлуката У.бр.231/2008**¹² од 16 септември 2009 година

начело на еднаквост го обврзува законодавецот во уредувањето на односите начелото на еднаквост да го согледа на конкретен, а не на апстрактен начин преку правилото дека со еднаквите еднакво треба да се постапува, а со нееднаквите нееднакво. Оттука, имајќи го предвид изнесеното Судот оцени дека со оспорените законски одредби законодавецот утврдил поинакви услови и начин на остварување на предвремена старосна пензија кои во основа не можат да бидат ништо друго освен стекнување на права под привилегирани услови и се однесуваат само на пратениците, а не на сите носители на јавни функции кои се во иста општествена положба или на сите граѓани без за тоа да постојат оправдани основи, со што законодавецот ги става граѓаните во нееднаква положба, што е во директна спротивност со членот 9 од Уставот на Република Македонија“.

¹¹ Судот во Одлуката укажа дека: „.....лустрацијата не може да се однесува на периодот кога државата изградила поинаков општествено политички систем, кој за основа ги има човековите права и нивната заштита. Принципот на владеењето на правото во демократските општества налага кршењето на човековите права да се санкционира во рамките на релативно траен правен систем, а не со мерки од повремени и темпорален карактер, како што во дадените историски околности е оспорениот закон. Во ситуација на изграден демократски систем и правни институции, единствен исправен начин за нивно решавање е преку институциите на системот и само така може да се обезбеди владеењето на правото и заштитата на слободите и правата на човекот и граѓанинот, а лустрацијата како процес кој има за цел да се справи со минатото, може и треба да се однесува само на претходниот општествено политички систем. Судот оцени дека определбата во Законот, лустрацијата да се однесува и на периодот по 1991 година, кога е донесен овој устав, до донесувањето на Законот, во суштина води кон негирање на вредностите и институциите изградени во Република Македонија во согласност со овој устав, што води до повреда на начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок“.

¹² Во Одлуката Судот укажа: „За целосно остварување на правото на жалба не е доволно истата само да се предвиди како правен лек, туку треба и понатаму да е уредена по однос на роковите за изјавување, причините поради кои може да се изјави и судот кој е надлежен да постапува по неа. ... Оспорениот член од Законот за управните спорови, има уставни недостатоци, кои не се во согласност со принципот на владеењето на правото како темелна вредност на Уставниот поредок од членот 8 став 1 алинеја 3 од Уставот. Ова од причина што правото на жалба не може да се остварува рестриктивно, или само како „голо“ право, преку произволни норми кои не го уредуваат конкретното право целосно, или пак го уредуваат правото селективно. Начелото на владеењето на правото во себе го содржи и начелото на законитост, кое го обврзува законодавецот да формулира прецизни, недвосмислени и јасни норми кои ќе елиминираат секаква можност од конфузија, а тој врз основа на уставната

Уставниот суд укина одредба од Законот за управните спорови кои правото на жалба во постапката по управните спорови го уредуваше нецелосно и селективно.

Наведените примери се само мал дел од богатата уставно-судска практика на Уставниот суд на Република Македонија со која тој дал целосна афирмација на овој принцип, преку интерпретација на уставната одредба според која владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија. Obezbeduvajќi ja suprematijata na Ustavot, Уставниот суд има значајна улога во *sozdavaweto edinstven, koherenten i konzistenten ustavno-praven sistem*. На тој начин, преку *negovata работа se sozdavaat realni pretpostavki* уставните вредности и принципи, меѓу кои и принципот на владеењето на правото, *da se почувствуваат neposredno vo praktičnata primena vo site poliwa na opšttestveniot живот*. Преку *otstranuvaweto na normativnite akti* со кои се *povreduvaat čovekovite slobodi i prava*, Судот *nastojuva da pridonese univerzalnite vrednosti na pravnata, demokratska, graѓanska i socijalna држава da stanat realnost i sostaven del na sekojdnevното живеewe на граѓаните*.

II. Уставните принципи како повисоки норми? Дали е можно да се определи хиерархија во рамките на Уставот? Непроменливи (вечни) одредби во уставите и судска контрола на уставните амандмани

1. Дали уставните принципи уживаат определен степен на супериорност во однос со другите одредби од основниот закон? Какво е преовладувачкото правно мислење помеѓу научниците и практичарите во вашата земја во врска со придавањето на повисока вредност на уставните принципи во однос на другите одредби од основниот закон?

Да, уставните принципи уживаат определен степен на супериорност во однос на другите одредби од Уставот. Поаѓајќи од нивниот правен карактер (одговор на прашање бр.5) тие ја определуваат суштината и смислата на уставните норми и даваат насока за толкување на останатите норми на Уставот. Повисоката вредност на уставните принципи во однос на другите одредби од Уставот на определен начин ја признава експлицитно и самиот Устав, со тоа што според Уставот за промена на членот 8 од Уставот во кој се утврдени уставните принципи е потребно посебно т.н. двојно мнозинство на гласови (подетално за ова види одговор на прашање бр.3 подолу).

2. Каков пристап има изградено уставниот суд при определувањето на хиерархија во рамките на Уставот? Дали од уставно-судската практика може да се заклучи дека тој им има дадено повисок (главен) статус на некои уставни принципи во однос на останатите одредби од основниот закон (уставот)?

одредба е и во обврска да го утврди правото на жалба секаде онаму каде што истото ќе може да послужи како коректив од неправилни и незаконити одлуки на судовите со кои конечно се одлучува за правата и обврските и интересите на граѓаните“.

Од уставно-судската практика може да се заклучи дека Уставниот суд им дава повисок статус на уставните принципи во однос на останатите одредби од Уставот. Основните начела претставуваат појдовна основа на Уставниот суд при толкувањето на уставните норми бидејќи секогаш при интерпретација на која и да било норма од Уставот, тој поаѓа од определен уставен принцип односно темелна вредност. (подетално за ова во одговорот на прашањето I/5.)

3. Како се менува уставот во вашата земја? Каква е според уставот, постапката за измени на уставот? Како бил утврден уставот оригинално и дали тој експлицитно предвидува непроменливи (вечни) одредби? Дали има разлика помеѓу иницијалниот начин на усвојување на уставот и постојната постапка за негова измена?

Уставот на Република Македонија се изменува и дополнува со уставни амандмани (член 129 од Уставот на Република Македонија).

Според член 130 од Уставот, предлог за пристапување кон измена на Уставот на Република Македонија може да поднесат претседателот на Републиката, Владата, најмалку 30 пратеници или 150.000 граѓани.

Според член 131 од Уставот, одлука за пристапување кон измена на Уставот донесува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Нацртот за измената на Уставот го утврдува Собранието со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и го става на јавна дискусија. Одлука за измена на Уставот донесува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Измената на Уставот ја прогласува Собранието.

Уставот на Република Македонија од 1991 година, досега бил менуван и дополнуван седум пати: во 1992, 1998, 2001, 2003, 2005, 2009 и 2011.

Од овие уставни измени како позначајни се сметаат уставните амандмани од бр.IV до XVIII усвоени во 2001 кои беа донесени како резултат на т.н Охридскиот рамковен договор, со кој политички договор се разреши вооружениот конфликт во 2001 година. Со овие уставни амандмани беше зајакната уставната положба и правата на припадниците на немнозиските заедници во Република Македонија.

Со овие амандмани беше воведен нов уставен принцип односно нова темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, тое е принципот на **соодветна и правична застапеност** на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа. Овој уставен принцип има за цел да ја отслика структурата на населението во сферата на државната власт и јавните институции.

Уставот на Република Македонија не содржи експлицитни одредби за непроменливост на некои од неговите одредби. Во теоријата на уставното право се смета дека забраната за измена на уставот има политичка, а не правна вредност. Политичката вредност на забраната се состои во тоа што уставотворецот има морално право да септа дека одредени принципи на државното уредување се вечни и дека тие имаат универзално значење. Меѓутоа, забраната на уставната ревизија нема правна вредност, односно забраната не може правно да го обврзува идниот уставотворец, бидејќи последниот е рамноправен со претходниот. Уставотворната власт, како највисока власт не може да биде ограничена од пониската законодавна власт, од претходната уставотворна власт или од самата себе. (Проф. Д-р Светомир Шкариќ, Проф. Д-р Гордана Силјановска-Давкова, Уставно право, Култура 2009, стр.193). Слично и проф. Д-р Саво Климовски, кој смета дека уставотворната власт како највисока власт располага со правото на менување, дополнување, па и укинување на важечкиот Устав. Ако го нема тоа право, таа и не би била уставотворна власт. (Саво Климовски, Уставно право и политички систем, Просветно дело, 2003, стр.99)

Но иако Уставот на Република Македонија не содржи забрани за менување на уставните одредби, со Амандманот XVIII беа утврдени уставните одредби за чие што менување е потребно т.н Бадинтерово мнозинство или двојно мнозинство. Имено согласно наведениот амандман, одлука за измена на Преамбулата, членовите за локална самоуправа, членот 131, која било одредба што се однесува на правата на припадниците на заедниците, вклучувајќи ги особено членовите 7, 8, 9, 19, 48, 56, 69, 77, 78, 86, 104 и 109¹³, како и одлука за додавање која било нова одредба која се однесува на предметот на тие одредби и тие членови, ќе биде потребно двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници во кое мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија.

Од наведеното може да се заклучи дека за измена на определени уставни одредби важат посебни правила, односно е потребно двојно мнозинство поради што на определен начин овие уставни одредби се потешко променливи во однос на другите. Тука спаѓаат секако и одредбите кои се однесуваат на темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија, за чие што менување и дополнување исто така е потребно двојно мнозинство (2/3 мнозинство од вкупниот број на пратеници во кое мора да има мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници кои припаѓаат на немнозинските заедници.

4. Дали постапката за измена на уставот треба да биде предмет на судска контрола или пак таа треба да биде препуштена во целост на

¹³ Станува збор за одредби од Уставот на Република Македонија кои се однесуваат на правата на припадниците на заедниците, особено оние кои се однесуваат на службената употреба на јазиците, темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија, еднаквоста на граѓаните, слободата на вероисповеста, правата на заедниците, историското и уметничкото богатство на Македонија, Народниот правобранител, Комитетот за односи со заедниците, Советот за безбедност, Судскиот совет и Уставниот суд.

политичките актери? Какво мислење преовладува во оваа смисла помеѓу претставниците на науката и другите општествени групи во вашата земја?

Ова прашање не е предмет на дебати помеѓу претставниците на науката и другите општествени групи.

5. Дали уставот на вашата земја предвидува уставна контрола на уставните амандмани? Доколку да, кои правни субјекти можат да се обратат на уставниот суд и да ја оспорат уставноста на измените на уставот? Каква е правната процедура за одлучување во овој случај?

Уставот на Република Македонија не предвидува уставно-судска контрола на уставните амандмани. Се смета дека уставните амандмани имаат уставно дејство, со моментот на нивното донесување односно прогласување тие стануваат составен дел на Уставот, а задача на Уставниот суд е да ја оценува согласноста на општите акти (нормативните акти) кои во хиерархијата на правните акти се наоѓаат под Уставот, но не и да го оценува самиот Устав и уставните амандмани.

Уставниот суд со **Решение У.бр.188/2001 од 24 октомври 2001** година, ја отфли иницијативата на граѓанин за поведување постапка за оценување уставноста на текстот на Нацртот на амандманите на Уставот на Република Македонија. Во образложението на Решението, Уставниот суд повикувајќи се на својата надлежност утврдена во член 110 од Уставот, како и на надлежноста на Собранието на Република Македонија за донесување и изменување на Уставот, Судот укажал дека: „...донесувањето и изменувањето на Уставот е во исклучива надлежност на Собранието на Република Македонија, така што содржината и обемот на уставната материја зависи од волјата на уставо-творецот. Уставниот суд нема надлежност и не може да го цени Уставот како највисок правен акт и израз на политичката волја на субјектите во државата. Имено, Уставот за Уставниот суд е акт во однос на кој Судот ја цени уставноста на сите други пониски акти. Оттука и оценувањето на уставноста на текстот на Нацртот на амандманите на Уставот не е во надлежност на Уставниот суд“.

6. Дали уставниот суд е надлежен да ги оценува амандманите на основниот закон (уставот) во материјална смисла или пак само се ограничува на процедуралните основи? Во отсуство на експлицитно уставно овластување, дали уставниот суд било кога оценувал или интерпретирал уставен амандман? Какво било образложението на ставот на уставниот суд? Дали има судска пракса во која уставниот суд го елаборирал своето овластување да врши оценка на уставните амандмани во материјална смисла или во процесна смисла? Ве молиме да дадете уставно-судска практика по ова прашање.

Уставниот суд на Република Македонија не е надлежен да ги оценува амандманите на Уставот ниту во материјална ниту во процедурална смисла.

7. Дали постои тенденција во вашата земја кон зајакнување на уставните овластувања на уставниот суд да ги оценува амандманите на основниот закон? Дали претставниците на науката или други општествени групи го застапуваат таквиот став? Како се почитува уставно-судската практика во овие случаи? Дали проширувањето или признавањето на овластување на уставниот суд би го зајакнало остварувањето на уставните цели или би ја загрозиле неговата одржливост? Ве молиме објаснете ги постојните дискусии околу ова прашање во вашата земја.

Не постојат дискусии околу ова прашање во науката и помеѓу другите општествени групи.