**НАМЕТНАТ УСТАВ**

ОПШТИ СОГЛЕДУВАЊА НА НАЦРТ-АМАНДМАНИТЕ XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII И XXXIX НА УСТАВОТ НА РМ

**ВОВЕД**

Најновите нацрт-амандмани на Уставот на РМ, предложени од страна на Владата, на македонската јавност и беа најавени непосредно пред летните годишни одмори. Со исклучок на делот од Амандманот XXXIII кој предвидува уставно редефинирање на бракот како заедница исклучиво само меѓу еден маж и една жена, ниту една од другите предвидени уставни измени во минатото не била тема на поширока јавна дискусија. Дополнително, уставните измени се предлагаат во услови кога работата на Собранието ја бојкотираат сите опозициски партии. Ваквата состојба не го спречува владејачкото мнозинство во забрзана собраниска постапка, без содржајна дискусија и со исклучување на оштата и најголемиот дел на стручната јавност безобѕирно да ги наметнува своите ставови и идеи. Ваквото постапување е директен напад на уставната демократија која по дефиниција означува штитење на правата на малцинствата како начин да се избегне целосно владеење на мнозинството.

Голем дел од амандманите предвидуваат темелни реформи на нашиот правен и финансиски систем. Со 39 амандмани македонскиот Устав би бил редок светски пример на највисок правен акт кој претрпел толку многу измени за толку кратко време. Предложените устани амандмани неминовно ќе водат кон усвојување, менување и дополнување на голем број законски и подзаконски акти. Таквата активност би можела да биде долготрајна и да има несогледливи последици по правата и слободите на граѓаните, меѓународниот углед на државата и нејзината финансиска стабилност. Иако дел од предложените амандмани содржат решенија кои би можеле да доведат до позитивни општествени промени, недемократски и премногу ризично е тие да бидат наметнати без соодветна анализа за нивното влијание. Во продолжение следат општи согледувања на нацрт-амандманите на Уставот на РМ со кои се надеваме да отпочнеме опфатна дебата како неопходен предуслов за (не)прифаќање на значајни државни реформи.

**АМАНДМАН XXXIII – Редефинирање на бракот и вонбрачната заедница**

Дефинирајќи го заедништвото помеѓу еден маж и една жена како единствена форма на животна заедница која продуцира правно дејство (брачна заедница и регистрирана вонбрачна заедница), се нарушуваат правото на семеен живот, принципот на еднаквост на сите граѓани, принципот на праведност, владеењето на правото, принципот на плуралност, граѓанинот како носител на суверенитетот, достоинството, индивидуалната автономија и секуларноста на државата – гарантирани со Уставот на РМ, а со тоа и правото на заштита од дискрминација, како и другите права со кои се гарантира еднаквиот третман на сите граѓани.

Во случајот Schalk and Kopf v. Austria (No. 30141/04, ECHR 2010), според излагањата на Судот, односот на кохабитирачки пар на лица од ист пол кои живеат во стабилно, de facto партнерство, потпаѓа под поимот на „семеен живот“. Поимот семеен живот (дефиниран во чл. 8 од Конвенцијата, каде не постои одредница за полот на носителите на правото) е многу поширок од право на брак и право на засновање семејство. Во правен контекст, овој поим ги опфаќа и сите други права, слободи и обврски предвидени во националниот правен систем, а кои произлегуваат од доброволното стапување на две возрасни лица во одреден облик на заедница (брачна или вонбрачна), како што се правото на наследство, домување, здравствена заштита и сл.

Во своето Мислење за Амандманот IV на Уставот на Унгарија од 2013 година, Венецијанската комисија јасно наведува дека државата треба да ги заштити и долготрајните емоционални и економски партнерства на лицата кои живеат заедно (на пр. оние односи во кои паровите немаат или не можат да имаат деца). Венецијанската комисија, воопшто не го оспорува правото на Унгарија да го дефинира бракот исклучиво како заедница помеѓу еден маж и една жена, но истовремено и јасно укажува на потребата од примена на проширеното гледиште на ЕСЧП за поимот семеен живот Schalk and Kopf v. Austria (No. 30141/04, ECHR 2010). Со тоа уште еднаш се покажува дека единственото нешто што се штити со ваквите измени и што се доведува во екслузивна, доминантна положба е хетеросексуалната природа на сите други односи во и надвор од брачната заедница, а не самиот брак. Единствениот реален ефект кој овие измени ќе го имаат е зацврстување на негативната општествена стигма врз ЛГБТИ луѓето, дополнително маргинализирање на оваа, и без тоа длабоко маргинализирана заедница и непотребно отежнување на секојдневниот живот на ЛГБТИ луѓето во РМ.

**АМАНДМАН XXXVI – Државниот завод за ревизија како уставна категорија**

Со овој амандман Државниот завод за ревизија добива својство на државен орган со Уставна положба. На овој начин Владата, како предлагач на уставните измени, го решава прашањето на положбата на овој орган, притоа, сите останати независни и самостојни државни органи, како и самостојните и независни регулаторни тела остануваат без директни обележја на уставна категорија. Имено, во делот за организација на државната власт, Уставот начелно ја определува организациската структура на државната управа во системот на власта без притоа да ја предвидува можноста за формирање независни и самостојни државни органи, ниту на посебни органи на кои може да им се доверат и регулаторни функции во одредени области или дејности со закон. Законот, пак, за организација и работа на органите на државната управа предвидува формирање на самостојни органи, но тие, во согласност и со член 96 од Уставот, за својата работа и одговараат на Владата. Според ова во правниот систем на РМ независни органи и регулаторни тела, чии одговорни лица се избирани и разрешувани од Собранието на РМ, се уредени и функционираат преку нивните материјални закони.

Имајќи предвид дека процесот на апроксимација на домашното законодавство со законодавството на ЕУ наметна основање на голем број независни органи, треба да се разгледаат правните можности за нивно постепено воведување во нашиот правен систем Според ова, наместо со Уставот да се решава положбата и позицијата само на Државниот завод за ревизија, Владата и Собранието треба да отворат расправа со цел утврдување на потребите за нормирање на обележјата на независните органи во домашниот правен систем, односно во Уставот како највисок правен акт.

**АМАНДМАН XXXVIII – Деполитизација на Судскиот совет**

Како уставна категорија Судскиот совет на РМ за првпат беше предвиден со уставните измени од 2005 г. Иако мнозинството члена (8 од 15) на Советот ги избираат судиите од своите редови, во неговата работа по функција членува и министерот за правда. Неговото членството со право на глас од моментот на отпочнување со работа на Советот од страна на јавноста е перципирано како вмешување на извршната во судската власт. Ниту измените на Законот за Судскиот совет од 2011 г. со кои на министерот му беше одземено гласачкото право не придонесоа кон промена на ваквото гледиште. Предложениот Амандман предвидува исклучување на министерот од Советот и го укинува и членството на претседателот на Врховниот суд кое во моментов се стекнува по функција. Амандманот предвидува 10 члена на Советот да бидат судии избрани од своите редови, а останатите 5 члена (кои ги бира Собранието) од редот на универзитетски професори по право, адвокати и други истакнати правници. Дополнително, одлуките на Советот кои во моментов се конечни, но преку Амандманот XXXIX судиите ќе можат да ги обжалат пред Уставниот суд на РМ.

Имајќи ја предвид перцепцијата на граѓаните, домашните и странски организации за политизираноста на судството во РМ, предложениот Амандман е важен чекор во насока на спречување на влијанието на извршната врз судската власт. Можноста судиите да изберат 10 наместо 8 судии од своите редови е предлог кој дополнително може да ја засили судската власт. Иако изборот на 5 члена од редот на универзитетски професори по право, адвокати и други истакнати правници е добра меѓународна практика, пожелно би било утврдување на дополнителен услов кој ќе се однесува на искуството на овие кандидати. Вакво решение постои во Уставот на Италија кој предвидува најмалку 15-годишно искуство во правната сфера. Во оваа насока, а со цел изборот да се заснова според заслуга, вреди да се размисли адвокатите да бидат избирани од Собранието по предлог на Адвокатската комора на РМ.

Во врска со предлогот одлуките на Судскиот совет да бидат предмет на оценување од страна на Уставниот суд, Венецијанската комисија во своето мислење за уставните измени во РМ од 2005 г. истакнува дека за обезбедување на отчетност на Советот пожелно е да се обезбеди правото на жалба кое би можело да се оствари преку Уставниот или Управниот суд. Второстепеност на постапките на Судскиот совет преку Уставниот суд е предвидена во Франција, Хрватска и Србија. Иако овој предлог теоретски не доведува до директни влијанија на законодавната или извршната врз судската власт, неопходно е изборот на повисок орган кој би одлучувал по жалби да ужива доверба во општеството. Во услови кога е спорно дали сегашниот состав на Уставниот суд е од редот на истакнати правници, нивниот политички избор од страна на Собранието, непочитувањето на Судот на сопствената претходна пракса, затворањето на седниците за јавноста и неприфаќањето на мислење од Венецијанската комисија укажува на моментно несоодветен избор на второстепен орган.

**АМАНДМАН XXXIX – Уставна жалба**

Воведувањето на уставната жалба претставува особено крупна реформа во заштитата на човековите права. Предвидувањето на овој институт за сеопфатна заштита на уставните права како и определеноста да се решаваат прашањата за заштита на човековите права на национално ниво е поддржано од Венецијанската комисија. Во својата студија „Индивидуален пристап до уставна правда“ од 2010 г., Комисијата нагласува дека кога одредена држава пристапува кон воведување на уставна жалба, тоа треба да биде направено на начин кој нема прекумерно да ја пролонгира постапката за заштита на човековите права. Затоа, судот треба да има капацитет и ресурси за ефективно справување со дополнителниот наплив на предмети.

Капацитетите и ресурсите на Уставниот суд претставуваат најзначајното прашање кога се зборува за уставниот амандман со кој се предлага воведувањето на уставната жалба. Предлагачот на амандманите во своето образложение укажува на целта на амандманот (зајакнување на заштитата на човековите права и слободи дефинирани во Уставот), но не обезбедува проценка на капацитетите на Судот. Обемот на предметите за заштита на слободите и правата значително ќе се зголеми бидејќи Судот досега постапуваше за 3 права загарантирани со Уставот, а со Амандманот XXXIX се предвидува да постапува по 11 дополнителни права. Понатаму, преоценката на капацитетот и ресурсите на Судот за справување со проширената надлежност е невозможна без да се оцени приближниот број на предмети со кој овој Суд ќе треба да се справува. Сосема е очекувано бројот на предмети на Судот драстично да се зголеми ако се има предвид веројатноста дека Европскиот суд за човекови права во Стразбур ќе упатува на претходно исцрпување на овој правен лек пред да се достави апликација против РМ.

Владата на РМ, како предлагач на уставните измени, во ниту еден јавно достапен документ не го утврдила начинот на кој се планира зајакнувањето на капацитетите на Судот. Оттаму, се чини, Амандманот XXXIX е само декларативна заложба за заштитата на човековите права и слободи. Недостатокот на солидно образложение остава голем простор за дебата во врска со листата на права за кои може да се бара заштита. Амандманот преку поименично набројување нуди уставна заштита на корпусот лични и граѓански, а ги изоставува економските, социјалните и културните права. Изоставувањето на овие права е неоправдано ако се има предвид дека темелна вредност на уставниот поредок е и хуманизмот, социјалната правда и солидарноста. Темелната вредност според која основните права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот во досегашната пракса на Уставниот суд служеше како извор на заштита на уставноста и законитоста. Во насока на доследност кон темелните определби на уставниот поредок, индивидуалната заштита пред Уставниот суд треба да обезбеди заштита на сите основни права признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, без ниво поединечно набројување во соодветниот член на Уставот.

.