ХЕЛСИНШКИ
КОМИТЕТ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

# Уставниот суд во стегата меѓу политичките интереси и човековите права

2016

„Оваа анализа е овозможена со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско општество. Содржината на анализата е одговорност на Хелсинškиот комитет за човекови права на Република Македонија и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави“.

# Уставниот суд во стегата меѓу политичките интереси и човековите права

**Издавач:**
Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија
претставуван од претседателот
проф. д-р Гордан Калајџиев

**Уредник:**
Уранија Пировска

**Автори:**
д-р Воислав Стојановски
д-р Љубица Караманди Попчевски
м-р Христина Шулевска
Маргарита Цаца-Николовска

**Фотографија:**
Рашо, според лиценцата на Криејтив комонс

**Дизајн и Печатење:**
Гаја Дизајн

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

342.565.4(497.7)"2016"

УСТАВНИОТ суд во стегата меѓу политичките интереси и човековите права / [автори Воислав Стојановски ... [и др.] ; уредник Уранија Пировска]. - Скопје : Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, 2016. - 120 стр. : илустр. ; 21 см

Автори: Воислав Стојановски, Љубица Караманди Попчевски, Христина
Шулевска, Маргарита Цаца Николовска

ISBN 978-608-4790-10-5
1. Стојановски, Воислав [автор]
а) Уставен суд - Независност - Македонија - 2016 - Извештаи
COBISS.MK-ID 101474826

ХЕЛСИНШКИ
КОМИТЕТ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ул. Наум Наумовски Борче бр. 83
1000, Скопје, Р. Македонија

Тел: +389 (0)2 3119 073
Факс: +389 (0)2 3290 469

Web: www.mhc.org.mk
E-mail: helkom@mhc.org.mk

# СОДРЖИНА ◆


I. ВОВЕД 6
II. ЗА ПРОЕКТОТ 7
III. МЕТОДОЛОГИЈА 8
IV. КРАТОК ИСТОРИЈАТ НА УСТАВНОТО СУДСТВО ВО МАКЕДОНИЈА 9
V. НАДЛЕЖНОСТ НА УСТАВНИОТ СУД 10
VI. ПРАВНО ДЕЈСТВО НА ОДЛУКИТЕ 12
VII. ПОСТАПКА ПРЕД УСТАВНИОТ СУД 13
VIII. КОЈ И КАКО ИМА ВЛИЈАНИЕ НА СУДОТ? 16

IX. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ ЗА УСТАВНИОТ СУД 17
1. Кратка биографија на судиите 17
2. Стручна служба 21
3. Буџет 21

X. НАОДИ НА НАБЉУДУВАЧКИОТ ТИМ 22
1. Квантитативни индикатори 22
2. Квалитативни индикатори 24
2.1 Независност 24
2.2 Стручност 26
2.3 Непристрасност 28
2.4 Транспарентност 30
2.5 Заштита на слободи и права на граѓаните 31

XI. УСТАВНА ЖАЛБА 34
1. Европски стандарди 34
2. Уставната жалба во Западниот Балкан 35
3. Потребата од Уставна жалба во Република Македонија 36

XII. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ 38
1. Независност 38
2. Стручност 38
3. Непристрасност 39
4. Транспарентност 40
5. Заштита на слободи и права на граѓаните 40

# I. ВОВЕД

Во изминатите пет години, а особено од 2013 година до денес, Уставниот суд на Република Македонија бележи намален број на примени и завршени предмети, намален број на укинати и поништени одредби од закони и подзаконски акти, намалување на бројот на вработени и непроменети средства во годишниот буџет. Според годишните извештаи на Судот,[1] бројот на примени предмети е во постојан пад и споредено со 2011 година кога примени биле 236, во 2015 година примени се 128 предмети (-46%). Споредбата за истите години по однос на завршени предмети е 231/150 (-35%); укинувачки/поништувачки одлуки 32/11 (-66%); и барања за заштита на слободи и права од граѓани 23/13 (-43%). Овие негативни индикатори укажуваат на невообичаено пасивизирање во работата на Судот, намалување на довербата кај граѓаните, наклонетост кон политиките на законодавната и извршната власт и негрижа на државата за развојот на бастионот на човековите права и унапредување на професионалноста на уставните судии и стручната служба.

Уставниот суд во текот на 2015 и 2016 година беше често критикуван од страна на стручната и општата јавност, а за неговата работа зачестено објавуваа и медиумите. Во услови кога е спорно дали целокупниот сегашен состав на Уставниот суд е од редот на истакнати правници, нивниот политички избор, непочитувањето на сопствената претходна пракса, затворањето на седниците за јавноста и неприфаќањето на мислења од Венецијанската комисија, се отворија основани сомненија дека Судот наместо орган кој треба ја штити уставноста и законитоста се претвори во институција која е потчинета на законодавната и извршната власт и политичките партии. Со тоа сериозно е нарушена независноста, непристрасноста, компетентноста и легитимноста на Уставниот суд. Проблемите во функционирањето на Судот се споменати и во извештаите за напредокот на Република Македонија на Европската комисија која забележува на составот на Судот, неговата пристрасност и пролонгирање на донесувањето на одлуки.[2]

Хелсиншкиот комитет е една од ретките организации во Република Македонија која има долгогодишно и континуирано искуство во набљудување на судски постапки и седници. Покрај тоа, преку својата програма за бесплатна правна помош, Комитетот беше во можност да разгледува списи кои се составен дел на предметите разгледувани пред Уставниот суд. На овој начин, набљудувачите на Хелсиншкиот комитет беа во можност постапките за време на седниците на Судот да ги набљудуваат како од научно-правен така и од практичен аспект. Оваа анализа произлезе од набљудуваните 30 седници на Уставниот суд во периодот од 25 март 2015 година до 18 мај 2016 година.

[1] http://goo.gl/6pVzKt
[2] Извештаи за напредокот На Република Македонија за 2013 и 2014 година: http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20report%202013/2013-mk/mk_rapport_2013_MK4_21_10_2013.doc http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20Report%202014/Izvestaj%20MK_PROV_10_10_2014.pdf

# II. ЗА ПРОЕКТОТ

Оваа анализа е производ од проектот „Надгледување на работата на Уставниот суд и процена на неговиот капацитет да постапува по уставни жалби“ кој беше финансиски поддржан од УСАИД – Агенција за меѓународен развој на САД и Фондацијата Отворено општество – Македонија и се спроведуваше во периодот од 21 јануари 2015 година до 20 јули 2016 година.

Основната цел на проектот беше зајакнување на независноста, непристрасноста и легитимноста на Уставниот суд преку надгледување на неговата работа и научно истражување за изнаоѓање на најсоодветниот систем за воведување на уставната жалба како нов институт во македонскиот судски систем.

Краткорочните цели на проектот беа насочени кон:

1.Уставниот суд обрнува должно внимание на одредбите од соодветните прописи што се однесуваат на седниците, расправите и одлучувањето;
2.Овозможена поголема правна сигурност за граѓаните чии постапки се предмет на набљудување;
3.Зголемена транспарентност, видливост и отчетност за работата на Уставниот суд; и
4.Обезбедено независно, научно и компаративно истражување за најдобрите практики за имплементација на уставната жалба.

Главните активности на проектот опфаќаа:

1.Надгледување и оценување на седниците на Уставниот суд
- подготовка и пополнување на прашалници за набљудувачите
- анализа на наодите од прашалниците и подготовка на извештаи

2.Бесплатна правна помош за граѓаните
- средби со граѓани и постапување по барање за набљудување на расправите и седниците на Уставниот суд
- бесплатна правна помош и совети при составување на уставни иницијативи/барања за заштита на слободи и права/жалби

3.Споделување на наоди со јавноста и засегнати страни
- објавување на статија за секоја седница засебно на веб страницата на Хелсиншкиот комитет
- известувања преку соопштенија, месечни извештаи и објави на социјалните мрежи;
- консултативна работилница и една прес-конференција

4.Подготовка на научна и компаративна анализа за најдобрите практики при имплементација на институтот уставна жалба.

# III. МЕТОДОЛОГИЈА

Хелсиншкиот комитет е здружение на граѓани со најголем број на поднесени иницијативи до Уставниот суд. Оваа активност, континуираното следење на работата на Судот и алармирањето на јавноста за спорните одлуки, преку ова научно и практично истражување, овозможи изнаоѓање на решенија за постојните и можните идни проблеми поврзани со работата на Уставниот суд. За потребите на оваа анализа беше изработена следната методологија која се однесува на набљудување на седниците на Судот:

**Набљудувачки тим**
Набљудувачкиот тим беше составен од четворица набљудувачи-правници од кои двајца постојани и двајца повремени. Набљудувачкиот тим се раководеше од принципите на професионалност, објективност, непристрасност и неутралност. Пред да пристапат во судската сала, набљудувачите се легитимираа пред обезбедувањето во објектот во кој е сместен Уставниот суд. На самиот почеток на седниците на Уставниот суд, претседателката на Судот во записникот од седницата го нотираше присуството на набљудувачите на Хелсиншкиот комитет.

**Правно истражување**
Пред почетокот на делот од проектот кој се однесува на набљудување на седниците на Уставниот суд, набљудувачкиот тим пристапи кон правно истражување на релевантните одредби од домашното и меѓународното право што се однесуваат на работата на Уставниот суд. Одредниците што се користеа за да се оформи научно-правна методологија за оценка на седниците на Уставниот суд беа изведени од Уставот на РМ, Европската конвенција за човекови права, судската пракса на Европскиот суд за човекови права, Деловникот на Уставниот суд и Правилникот за внатрешна организација на стручната служба на Уставниот суд. По објавување на дневниот ред на седниците на веб страницата на Уставниот суд, набљудувачите ги пронаоѓаа и анализираа оспорените одредби по што изготвуваа кратка анализа поврзана со можната неуставност или незаконитост. Методот на правно истражување беше користен и при подготовката на првиот, теоретски дел на оваа анализа, како и при изработката на Моделот на уставна жалба.

**Прашалници за набљудување на судските седници**
За потребите на набљудувањето на седниците на Уставниот суд беше изготвен прашалник што содржи генерални и специфични прашања што се однесуваат на текот на седницата и начинот на нејзино раководење од страна на претседателката на Судот. Генералните прашања се однесуваа на одредбите што го регулираат одржувањето на седници и расправи, додека специфичните се однесуваат на одредбите од законите или подзаконските акти или административни/судски одлуки што се оспорени пред Уставниот суд. Од особена важност при надгледувањето беше анализата за учинокот на судиите, просечното потребно време за решавање на иницијативите/жалбите, користењето на меѓународните стандарди и сопствената претходна судска пракса при одлучувањето итн. Секој пополнет прашалник се анализираше засебно и во корелација со останатите прашалници со што беше овозможен квантитативен и квалитативен пристап при изготвување на извештаите од седниците и оваа анализа.

**Комуникација со подносители на иницијативи и барања**
Оваа активност се состоеше од две подактивности кои опфаќаа средби со граѓани и постапување по нивно барање за набљудување на расправите на седниците на Уставниот суд и овозможување на бесплатна правна помош и совети при составување на уставни иницијативи или барања за заштита на слободи и права. При овозможување на правна помош проектниот тим фокусот го насочи кон основните граѓански, политички, економски, социјални и културни права. Пред правниот тим да отпочне со набљудувањето, од странката која го поднела барањето беше барано да достави целосна документација што се однесува на конкретниот предмет.

**Подготовка и споделување на извештаи**

Оваа активност се состоеше од три подактивности кои опфаќаа објавување на статија за секоја седница/јавна расправа засебно на веб страница на Хелсиншкиот комитет, подготовка и дистрибуирање на редовни месечни извештаи и споделување на поважни соопштенија и наоди со пошироката јавност. По завршувањето на секоја седница, набљудувачот кој ја следел седницата пишуваше краток извештај за нејзиниот тек и наодите од анализата на прашалниците, по што извештајот се објавуваше како засебна статија на веб страницата на Хелсиншкиот комитет.[3] Статиите за секоја седница одделно обезбедуваа подобар пристап до податоци, а медиумите и јавноста можеа да користат нов извор на неутрални и релевантни информации за набљудуваните седници.

# IV. КРАТОК ИСТОРИЈАТ НА УСТАВНОТО СУДСТВО ВО МАКЕДОНИЈА

Уставното судство во Македонија се востанови со Уставот на СРМ од 1963 година. Положбата и надлежноста на Уставниот суд беа уредени со Уставот,[4] а постапката и правното дејство на неговите одлуки беа уредени со закон. Во овој период, Уставниот суд вршел условно-репресивна **a posteriori** контрола на уставноста на законите, а законодавниот орган го задржал правото на поништување, односно укинување на противуставните и незаконити прописи.[5] Со Уставот на СРМ од 1974 година и Законот од 1976 година[6] се направиле мали измени во надлежноста на Судот и правното дејство на неговите одлуки,[7] но неговата позиција во однос на законодавната и извршната власт останаа неизменети. Така, Уставниот суд можеше само да ја констатира несогласноста на законите со Уставот.[8]

Уставот на Република Македонија од 1991 година го дефинира Уставниот суд на Република Македонија како „орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.[9]“ Положбата, составот, надлежноста и правното дејство на одлуките на Уставниот суд рестриктивно се уредени со Уставот на Република Македонија,[10] а начинот на работа и постапката пред Уставниот суд ја уредува Судот со свој акт, односно Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија.[11] Гледано низ призмата на односите на различните носители на власта во организацијата на државната власт, Уставниот суд според својата уставна положба **не спаѓа во системот на организацијата на државната власт**, туку е посебен уставен орган со статус, состав, организација и надлежности конкретно утврдени со самиот Устав – орган **sui generis**. Таквата положба на Уставниот суд се сметаше за претпоставка за вршење на независна уставно-судска функција заштитена од политички влијанија.

Стручната јавност е едногласна во ставот дека начинот на работа и постапката на Уставниот суд наместо со деловник требаше да биде регулирано со уставен закон.[12] Скромноста и општоста на уставните одредби го доведоа во опасност принципот на „кочници и рамнотежа“, па така во голем број ситуации Судот беше „пасивен и самоограничен“,[13] за во дадени околности да се почувствуваат негативните аспекти од судскиот активизам.

[3] http://www.mhc.org.mk/pages/judiciary

[4] Според Уставот од 1963 година, судот го сочинувале претседател и шест судии со мандат од осум години и можност за реизбор за уште осум години. Уставниот суд одлучувал за уставноста на републичките закони, за согласноста на подзаконските акти, статутите на локалните заедници и статутите на претпријатијата со Уставот и законит, решавал во спорови за надлежност меѓу Републиката и локалните заедници и спорови за надлежност меѓу државните органи и органите на локалните заедници. Исто така, Судот бил надлежен да одлучува за заштита на правото на самоуправување и други основни човекови права утврдени со Уставот на Југославија. Така, Уставниот суд имал супсидиерна надлежност која, за жал, во практиката не била применета. Види: Тренеска – Дескоска Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2006 година, стр.266

[5] Доколку Уставниот суд оценел дека законот не е во согласност со Уставот, Собранието било должно во рок од шест месеци од денот на објавувањето на одлуката да го усогласи законот со Уставот. Во спротивно, законот престанувал да важи, а Уставниот суд немал право да ја суспендира примената на таквиот неуставен закон.

[6] Законот за основите на постапката и дејството на одлуките на Уставниот суд

[7] Била изоставена надлежноста за заштита на правото на самоуправување и други основни човекови права, била воведена можноста рокот за усогласување на неуставен закон да биде продолжен за уште шест месеци. Била отстранета можноста за реизбор на судиите, а била воведена одредба дека одлуките на Судот се задолжителни и извршни.

[8] Уставен суд, http://ustavensud.mk

[9] Член 108 од Уставот

[10] Шкариќ Светомир, Споредбено и македонско уставно право, Матица Македонска, Скопје 2004 година, стр.684

[11] Деловникот беше донесен на 7 октомври 1992 година и оттогаш не е менуван. Така, дотогашното уставно и законско регулирање на уставното судство беше заменето со широко деловничко регулирање што, според Шкариќ, во значителна мера го намалува авторитетот и легитимитетот на Уставниот суд во вршењето на својата финкација. Види: Шкариќ Светомир, Споредбено и македонско уставно право, Матица Македонска, Скопје 2004 година, стр.685

[12] Климовски Саво, Уставен и политички систем, Просветно дело, Скопје 1998, стр.397; Прешова Денис, Реформи на Уставниот суд или реформа на свеста?, во: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Книга 5, МАНУ, Скопје 2009, стр.175

[13] Тренеска – Дескоска Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2006 година, стр.270

За жал, повиците на стручната јавност низ годините за реформа на Уставниот суд останаа без конкретни предлози и иницијативи за промена, не само однадвор (преку промена на Уставот), туку и одвнатре (промена на Деловник и пракса на Судот).[14] Се чини дека еден инертен Уставен суд им одговараше на политичките елити, но и на уставните судии кои сакаа да се откажат од маргиналната позиција во која се „раскомотија“.[15] Реформите во делот на уставното судство се чинат неизбежни земајќи предвид дека Уставниот суд не треба да биде само заштитник на уставниот поредок,[16] туку и „двигател на реформата на правната култура и водич на редовното судство во толкувањето на уставните вредности”.[17]
Заради краткиот простор, но и целите на овој труд, овој дел се фокусира на две прашања: уставноста и законитоста и заштитата на слободите и правата на човекот и граѓанинот за кои е надлежен Уставниот суд.

## V. НАДЛЕЖНОСТ НА УСТАВНИОТ СУД

Според Уставниот суд, неговата надлежност е утврдена само со Уставот.[18] Во реалноста, Уставен суд со Деловникот и праксата не само што фактички ја утврдува својата надлежност, туку оди понатаму да во одредни случаи и практично врши ревизија на уставниот текст.[19] Тоа, за жал, го доведе во одредени случаи да биде квалификуван како „манипулатор со Уставот“.[20]

Уставот врши таксативно набројување на надлежноста на Уставниот суд, па Судот така е надлежен да одлучува по пет групи на прашања. Едно прашање кое паѓа во очи е членот 16 став 3 од од Деловникот со кој Уставниот суд изрично се дистанцира од пошироко толкување на Уставот да презема одредени дејствија („мислење, објаснување или интервенција пред други органи“ кое би било во насока на остварување на својата функција – заштита на Уставот и уставните вредности.[21]

**Првичната надлежност на Уставниот суд е да ја обезбеди хиерархијата на правните норми преку нормативната контрола на општите акти**[22] која се остварува како **апстрактна и a posteriori**, односно таа е можна само врз важечки акти. Критиките околу работата на Уставниот суд кај ова прашање се однесуваат на повеќе аспекти. Првично, уште во далечната 1996 година забележано беше „маневрирањето“ околу прашањето дали еден акт има карактер на општ пропис или не. Така, Судот се прогласи за ненадлежен да одлучува за уставноста на Заклучокот на Собранието на РМ според кој не постои уставна основа за распишување референдум за предвремени избори што беше силно искритикуван од стручната јавност.[23]

[14] Единствена иницијатива за промена на работата на Уставниот суд беше во 2006 година кога во рамките на уставните измени на правосудството се предлагаше донесување на уставен закон. И покрај позитивните оценки од Венецијанската комисија, предлогот на помина. Види: Прешова Денис, Реформи на Уставниот суд или реформа на свеста?, во: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Книга 5, МАНУ, Скопје 2009, стр.176
[15] Уставниот суд на РМ во периодот 1992 – 2008 постапувал по 4264 предмети за оценка на уставноста и законитоста и 114 предмети за заштита на правата и слободите. Уставниот суд во Хрватска за истиот период примил 44546 предмети, а само во 2007 решил 3871 предмет. Уставниот суд во Словенија во 2007 решил 6027 предмет, а 1667 во 2006 година. Најголемиот број предмети биле иницирани со уставни тужби. Во: Прешова Денис, Реформи на Уставниот суд или реформа на свеста?, во: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Книга 5, МАНУ, Скопје 2009, стр.189
[16] Вредно е да се спомене дека лидери во трансформацијата на правната идеологија во Источна пост-комунистичка Европа беа токму уставните судови, а меѓу нив чешкиот и словенечкиот се истакнаа како највлијателни. Меѓу другото, тие прогласија уставна надлежност на конкретни акти со цел да ги заштитат индивидуалните фундаментални права не само од арбитрерни одлуки, туку и од толкување „кое е во екстремен конфликт со принципите на правдата, како претераниот формализам“. Види: Караманди Љубица, Независното судство од перспективата на ЕУ, во: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Книга 5, МАНУ, Скопје 2009, стр.219
[17] Караманди Љубица, Уставот на Република Македонија и евроинтеграциите, Институт за европска политика, Скопје 2013, стр.249
[18] Уставен суд на РМ, http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf
[19] Прешова Денис, Реформи на Уставниот суд или реформа на свеста?, во: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Книга 5, МАНУ, Скопје 2009, стр.199
[20] Тренеска – Дескоска Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2006 година, стр.270
[21] Членот 16 став 3 од Деловникот предвидува:„Ако со иницијативата се бара мислење, објаснување или интервенција пред други органи, секретарот на Уставниот суд писмено ќе го извести подносителот дека Уставниот суд не е надлежен да одлучува за такви прашања.“
[22] Или поточно контролата на усогласеност на законите со Уставот, усогласноста на колективните договори и другите прописи со Уставот и законите, како и за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и здруженија на граѓани. Пред Судот може да се оспорат различни видови други нормативни акти кои на општ начин регулираат определени прашања (правилници, уредби, одлуки итн. на државните и органите на локалната самоуправа или на организации што вршат јавни овластувања). При тоа, Судот ја прифаќа надлежноста и кога се работи за акт кој не ја задоволува формата на пропис, но очигледно регулира одредени прашања на општ начин. Во рамките на оваа надлежност, Судот може да одлучи за уставноста или законитоста на актот во целина или во одделни делови и членови, во зависност од наводите во иницијативата и сопствената оценка. Види: Уставен суд, надлежност, http://www.ustavensud.mk/
[23] Уставното суд се прогласи за ненадлежен да одлучува за уставноста на Заклучокот на Собранието со образложение дека тој не е општ акт кој нормативно уреднува односи, туку акт од работата на Собранието со кој тоа одлучи за конкретно прашање. Во Решение на Уставниот суд на РМ бр.1290, Службен весник на РМ бр.70/96; Види: Тренеска – Дескоска Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2006 година, стр.267

Во однос на меѓународните договори, Уставниот суд стои на ставот дека нивниот статус во правниот систем, од аспект на неговата надлежност, е недоволно јасен, а во практиката на Судот преовладува сфаќањето дека тие не може да бидат предмет на уставносудска оценка.[24] И во однос на оваа надлежност се забележани промена на ставовите на Уставниот суд. Имено, со Одлуки од 1996 и 2000 година Уставниот суд се прогласи за ненадлежен да одлучува за оценка на согласноста на меѓународен договор со Уставот.[25] Таквото стојалиште беше напуштено од Судот и тоа во истиот состав во 2002 година,[26] за во 2005 година Уставниот суд да ретерира од својот став и повторно се врати на првобитното стојалиште.[27] Да се тврди дека еден став „преовладува" е во најмала рака несериозно за еден орган како Уставниот суд кој треба да покаже доследност во своите стојалишта и да даде силна аргументација за отстапување и заземањето на нов правец. Со менувањето на ставови за така важни прашања без силно образложение, се доведува во прашање високата позиција и авторитетот кои (треба да) ги има Уставниот суд во правниот поредок на државата.[28]

Понатаму, забележан е пропустот на Уставниот суд да ја објасни квалификацијата на одредени закони како „системски" со оглед на праксата на Судот тие да бидат репер за утврдување на неуставност на оспорени закони, земајќи предвид дека Уставот ги разликува законите само според мнозинството потребно за нивно донесување.[29]

Еден изразито позитивен момент кој мора да се спомене е еволутивниот пристап на Судот во однос на праксата на Европскиот суд за човекови права во Стразбур. Имено, во 2006 година Судот конечно ја внесува „во игра" праксата на Стразбур,[30] па во последователните одлуки јасно го проширува кругот на извори на право во Република Македонија.[31] Ова е еден пример за позитивно излегување на Судот од својата пасивна позиција и делување како супсидиерен законодавец. За жал, во нашиот правен систем немаме ниту механизам, ниту практика на следење на одлуките на Уставниот суд затоа што во спротивно ќе изостанеше потребата да се проширува кругот на извори на право со законски одредби.[32]

**Уставениот суд е надлежен да даде непосредна заштита на уставните слободи и права на човекот и граѓанинот.**[33] Предмет на оценка во рамките на оваа надлежност се поединечните акти и дејствија на органите на јавната власт за кои граѓанинот смета дека му повредуваат некое од наведените уставни права.[34] Ограниченоста на оваа надлежност само на наведените слободи и права се покажува како сериозна пречка за позначајно навлегување на Судот во непосредна заштита и на другите уставни слободи и права на човекот и граѓанинот. Прво, критериумот по кој е извршена селекција на овие права останува енигма за стручната јавност која, воедно, посочува дека со признавањето активна легитимација со Деловникот само на „граѓаните", а не и на „човекот" Судот внесе неуставна одредба во актот за работа.[35] Така, се наметнува прашањето **„quis custodiet ipsos custodes?" (кој ги чува чуварите)**. Одговорот се сведува на нивната лична професионалност, свест, совест, чувство за одговорност, но не и на конкретни механизми за заштита од своеволно делување.

[24] Уставен суд, надлежност, http://www.ustavensud.mk/

[25] Образложението беше дека таквата оценка ја врши Собранието во процесот на ратификација. Види: Решенија Убр.230/1996 и Убр.178/2000

[26] Судот „оцени дека Уставот му дава можност да ја испитува и формалната и материјалната страна на законите за ратификација на меѓународните договори" во: Решение Убр.140/2001

[27] Тренеска – Дескоска Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2006 година, стр.268

[28] Стручната јавност посочува дека Уставниот суд пропушти да одговори на прашањето за статусот на меѓународните договори кои не подлежат на ратификација, како и на условите за директна извршливост на ратификуваните меѓународни договори. Во: Прешова Денис, Реформи на Уставниот суд или реформа на свеста?, во: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Книга 5, МАНУ, Скопје 2009, стр.196

[29] Прешова Денис, Реформи на Уставниот суд или реформа на свеста?, во: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Книга 5, МАНУ, Скопје 2009, стр.193

[30] За жал, мора да се нагласи дека тоа се прави скоро 10 години по пристапувањето кон Европската конвенција за заштита на основните човекови слободи и права што е негативен показател за нашата правна култура и бавноста на нејзината трансформација. Види Одлуки Убр.31/2006, Убр.28/2008, Убр.104/2009

[31] Посебно место во разгледувањето на праксата на Уставниот суд заслужува Решението од 2008 година Убр.104/2008 за неповедување на постапка за оценка на уставноста. Подносителот на иницијативата ги оспори одредбите од Законот за судовите кои воведоа нов правен лек – утврдување на повреда на правото на судење во разумен рок, а во основа беше оспорено и прецедентното право од Стразбур како извор на право во Република Македонија. Најважно е истакнувањето на Уставниот суд дека „текстот на Конвенцијата е нераскинливо поврзан заедно со интерпретацијата од страна на Европскиот суд за човекови права. Врховниот суд во примената на Конвенцијата секако нема да ја постигне нејзината реална имплементација ако се задржи на текстуалниот контекст и негово толкување надвор од јуриспруденцијата на Судот во Стразбур. Практично, тоа значи дека ако домашниот суд ја интерпретира одредбата од Конвенцијата како што пишува без да води сметка и да има увид во праксата на Судот во Стразбур и неговите принципиелни интерпретативни стојалишта, нема да може да ја обезбеди заштитата на правото." Во: Караманди Љубица, Уставот на Република Македонија и евроинтеграциите, Институт за европска политика, Скопје, стр.221

[32] На пр.Член 2 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета

[33] Уставот ги издвојува 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.

[34] Предмет на оспорување може да биде не само управен акт, туку и судска одлука во која било инстанца.

[35] Тренеска – Дескоска Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2006 година, стр.271

# VI. ПРАВНО ДЕЈСТВО НА ОДЛУКИТЕ

Видовите и правното дејство на одлуките на Уставниот суд во основа се утврдени во Уставот,[36] но во некои значајни аспекти на правното дејство и во Деловникот. Одлуките на Судот се конечни и извршни, имаат дејство **erga omnes** и против нив не се дозволени правни средства. Одлуките на Судот произведуваат правно дејство со објавувањето во „Службен весник на Република Македонија". Правното дејство на укинувачката одлука е **ex nunc**, што значи дека укинатиот нормативен акт само се елиминира од правниот поредок, а дејството на поништувачката одлука е **ex tunc** и има за цел не само елиминирање на неуставниот или незаконитиот нормативен акт од правниот поредок, туку и отворање можност за измена на поединечен акт донесен врз основа на него во кое било време од денот на неговото влегување во сила.[37]

Со одлуките за заштита на слободите и правата повредени со поединечен акт или дејствие се утврдува дали постои повреда на слободите и правата и во зависност од тоа Судот или ќе го поништи поединечниот акт односно ќе го забрани дејствието или ќе го одбие барањето. Дејството на одлуката е **inter partes.** Во одлуката Судот ќе го определи начинот на отстранувањето на последиците од примената на поединечниот акт.

Според Деловникот, Уставниот суд го следи извршувањето на своите одлуки и, по потреба, може да побара од Владата да го обезбеди нивното извршување. Инаку, обврската за извршување на одлуката првенствено лежи на доносителот на укинатиот или поништениот акт. Кога се работи за укинување или поништување на нормативни акти, одлуката на Судот според природата на нештата е, така да се рече, самоизвршна - нормативниот акт веќе не е во правниот поредок и секое повикување на него при одлучување во конкретни случаи е обична незаконитост. Поголеми **проблеми може да настанат, а понекогаш настанувале во практиката, кога доносителот на актот повторно донесува акт со иста содржина,** или кога органите не ги уважуваат последиците од укинувачка или понишувачка одлука врз поединечните акти кои треба да се изменат или чие извршување треба да се запре. Во последниов случај, Владата може да обезбеди ефикасност во извршувањето на одлуките на Судот, **но проблемите не се така едноставни кога токму Владата би го избегнала извршувањето на одлуката со донесување на нов акт со иста содржина како укинатиот или поништениот.** Уставниот суд потврдува дека имало проблеми во извршувањето на одлуките на Судот кои биле исклучок.[38]

Секако мора да се спомене дека силен инструмент за извршување на одлуките на Уставниот суд се одредбите од Кривичниот законик кој предвидува високи казни (пет, односно десет години затвор) за неспроведување на одлука на Судот. За жал, немаме податоци дали имало случаи на покренување постапка за кривична одговорност и исходот од истата, но секако дека во услови на доследна примена на законите, истата би можела да има силно предупредувачко дејство.

Стручната јавност критикува дека одлуките на Уставниот суд во голем број случаи се недоволно елаборирани, аргументирани и убедливи.[39] Тоа е особено важен момент затоа што отсуството на јавна доверба и поддршка е еден показател за потребата од реформи во начинот на работа.

[36] Според член 112 од Уставот, Уставниот суд ќе поништи или укине закон ако не е во согласност со Уставот, или ќе поништи или укине друг пропис ако не е во согласност со Уставот или со закон. Одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни. Инаку, Уставниот суд донесува одлука кога одлучува за суштината на работата по кое било прашање од неговата надлежност. За определени прашања од процесна природа Судот донесува решенија и заклучоци.

[37] Ваквото ретроактивно дејство на поништувачката одлука е условено со презентирање на правниот интерес на субјектите за измена на поединечните акти во рок од шест месеци по денот на објавувањето на одлуката на Судот, а доносителот на поединечниот акт е должен да го измени.

[38] Уставен суд, Правно дејство на одлуките, http://www.ustavensud.mk/

[39] Види: Тренеска – Дескоска Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2006 година, стр.269 - 274

# VII. ПОСТАПКА ПРЕД УСТАВНИОТ СУД

Постапката пред Уставниот суд во целост се уредува со Деловникот на Судот каде е утврдено дека Судот работите од својата надлежност ги врши на седница во полн состав, а одлуките ги донесува со мнозинство гласови од вкупниот број.

Постапката за **оценка на уставноста и законитоста** се поведува со решение на Судот по повод поднесена иницијатива на било кое лице, при што, Деловникот не бара докажување на правен интерес на подносителот. Деловникот предвидува можност и самиот Уставен суд да поведе постапка на иницијатива на било кој судија, односно да ја оценува уставноста и законитоста на одредби од прописот што не се оспорени во иницијативата, при што забележано е дека оваа можност била искористена неколку пати,[40] иако нема подетални подотоци околу квалитетот на искористеност на оваа можност. Иницијативата се отфрла ако Судот не е надлежен, веќе одлучувал за истата правна работа и ако постојат други процесни пречки (Деловникот не прецизира кои би можеле да бидат тие процесни пречки).

Потребно е иницијативата да биде составена во соодветна форма, односно прецизно да е определен актот што се оспорува, причините поради кои се оспорува актот, кои уставни или законски одредби се повредуваат со оспорениот акт и кој е иницијаторот.

Оваа постапка има две фази: претходна постапка и седница. Претходната постапка го опфаќа распоредувањето на предметот кај стручниот соработник и судија,[41] должност на истите да преземат различни дејствија во релативно кратки рокови (10 дена, односно 3 дена ако со иницијативата граѓаните се повикуваат на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот), краток рок на органите (30 дена) за одговор по барањето и обврска за секој да му дава податоци на Уставниот суд да дава податоци и известувања. Прашање е дали некој одбил да му даде податоци на Уставниот суд и што доколку има таков случај, каква е праксата со добиените одговори т.е во каков рок се даваат истите, дали содржат сè она на кое се повикуваат предлагачите во иницијативите итн.

Деловникот предвидува можност да се повикаат учесниците во постапката и заинтересираните лица на консултативни разговори со цел прибирање на известувања и објаснувања. Деловникот утврдува рок од три месеци за завршување на претходната постапка од кога предметот е даден во работа, односно 30 дена за заштита на слободите и правата утврдени со Уставот. Така, **се поставува прашањето кој одлучува кога предметот се дава во работа, по кој принцип им се дава приоритет на одредени предмети и дали се почитуваат роковите утврдени со Деловникот.** Претходната постапка завршува со поднесување на реферат за седница[42] или известување на Судот за текот на постапката.

Деловникот предвидува закажувањето на седниците да го врши претседателот на Судот најдоцна 7 дена пред нивното одржување (во итни случаи и пократко), со писмено известување и достава на рефератите и другите материјали. Седницата започнува со излагање на судијата – известител, односно судијата од претходната постапка, се води расправа за сите спорни правни и фактички прашања, а решенијата се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број на судии, освен кога не е поинаку определено. Судијата кој гласал против или има поинаков став за правниот основ, може своето мислење и писмено да го образложи како издвоено мислење. За текот на седницата се води записник, а за одделни уставно – правни прашања се обезбедува стенографирање, односно снимање. *Кој одлучува дали седницата ќе се снима? Каква е праксата т.е. колку често се снимаат седниците? Со оглед на важноста на овој орган, а земајќи го предвит техничкиот развод во денешно време, препорачливо е сите седници да се снимаат.*

[40] Тренеска – Дескоска Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2006 година, стр.269

[41] Предметот се распоредува кај стручен соработник, а воедно и кај судија во случаите кога со иницијативата се оспорвуа уставноста на закон, програма или статут на политичка партија.

[42] Членот 23 став 3 од Деловникот предвидува дека„Рефератот за седница содржи особено: кога е поднесена иницијативата и какво барање е поставено, кои подготовки се извршени, кои спорни правни и фактички прашања се појавиле во текот на работата по предметот, приказ на уставно - судската практика, по правило, мислење и предлог за начинот на решавање на поставеното барање."

Деловникот во членот 28 предвидува Уставниот суд да донесе решение за запирање на извршување на акти или дејствија што се преземени врз основа на пропис чија уставност се оценува, ако би може да настанат тешко отстранливи последици.

Опциони фази на оваа постапка се подготвителната седница и јавната расправа. Деловникот предвидува дека подготвителната седница се одржува по одлука на Уставниот суд што значи дека во име на судот може да ја свика претседателот на Судот и на истата се повикуваат стручни органи и организации и научни и стручни работници заради разјаснување на фактичката и правната состојба по одделни предмети, а судиите може да поставуваат прашања, да изнесуваат мислења и коментари.

За подготвителната седница нема построги правила за одржување на истата како за јавната расправа за која се известуваат и средствата за јавно информирање. Првично што паѓа во очи е дека за одржување на јавната расправа Уставниот суд одлучува на седница што значи дека таа се однесува за прашања од исклучителна важност. Деловникот предвидува што треба да содржи рефератот на судијата –известител, а предвидени се и рокови кога се доставува поканата на судиите и на учесниците во постапктата[43] што значи дека се има предвид потребното време за подготовка на учесниците на јавната расправа. Она што е исто така важно е дека Деловникот предвидува присуство од најмалку пет судии на јавната расправа, одржувањето да биде и надвор од седиштето на Судот, можност за изведување на докази, одлагање на истата на определено или неопределно време заради прибавување на потребни податоци. Особено важен момент е водењето на записник за кој може да се водат стенографски белешки или снимање.

Деловникот не се произнесува за какви видови на предмети се свикува подготвителна седница или јавна расправа, односно тоа е оставено на оценка на самиот Уставен суд. *Колку често се свикуваат подготвителни седници и јавни расправи секако е еден показател за отвореноста на Уставниот суд кон стручната и пошироката јавност, на желбата за посеопфатно анализирање на предметот и донесување на правилна одлука, а воедно и на стремежот за добивање на јавна поддршка како вистинскаи заштитник на уставноста и законитоста. Со денешниот развој на техниката, снимањето на јавната расправа треба да е задолжително со оглед дека јавната расправа очигледно се предвидува за особено важни прашања. Секако, препорачливо е за одредени прашања и таа да биде задолжителна фаза во постапката за оценка на уставноста и законитоста.*

Советувањето и гласањето е завршниот дел на постапката за оваа постапка кога е исклучена јавноста, присуствуваат и судиите кои не учествувале на јавната расправа, односно седницата, се составува посебен записник[44] кој се чува запечатен и може да се отвори само по заклучок на Судот. *Деловникот, за жал, не се произнесува во кои случаи може да се отвори записникот и кој одлучува за тоа (претседателот или на седница), а интересно е и тоа дали досега биле отворани записници, со која цел и сл.*

**Заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот**

Постапката за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот,[45] се поведува со барање (уставна жалба) од секој кој смета дека некои од слободите и правата наведени во член 110 алинеја 3 од Уставот се повредени со конечен или правосилен акт или со дејство. Овој вид надлежност дозволува да бидат оспорени не само управни, туку и судски одлуки и акти на носителите на јавната власт, а воедно, поднесувањето на такво барање не наложува претходно исцрпување на сите правни средства против конечен или правосилен акт.

[43] Најдоцна 10 дена пред одржување на расправата, односно во пократок рок во итни случаи.

[44] Записникот за советувањето и гласањето содржи: датум на советувањето и гласањето, имињата на судиите на Уставниот суд што учествувале во советувањето и гласањето, битна содржина на советувањето, резултатот на гласањето, усвоената одлука и имињата на судиите што гласале за и против одлуката. Кон овој записник се приложуваат и писмено образложените издвоени мислења.

[45] Според Решение У.бр.29/97 граѓаните може да бараат заштита на своие права, а не и на правата на други лица. Види: Тренеска – Дескоска Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2006 година, стр.271

Барањето треба да е составено во соодветна форма[46] и тоа во утврдениот субјективен и објективен рок (во рок од два месеци од денот на достаувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземеното дејствие со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од неговото преземање). Од вака формулираната одредба Уставниот суд се стави во заштита на слободите и правата само ако се повредени од конечен или правосилен акт.[47]

Постапката се смета за поведена со самото поднесување на барањето, така што останува Судот само материјално да се произнесе по барањето. Барањето се доставува до донесувачот на поединечниот акт за одговор и тоа во рок од 15 дена, а најдоцна во рок од 30 дена од кога предметот е даден во работа се поднесува реферат за седница или се известува Судот за текот на постапката.

По правило, за заштита на слободите и правата Уставниот суд одлучува врз основа на одржана јавна расправа на која се покануваат учесниците во постапката и задолжително народниот правобранител, а по потреба може да се повикаат други лица, органи или организации. Заради заштита на слободите и правата Судот може да го поништи поединечниот акт, да го забрани дејството со кое е сторена повредата или да го одбие барањето. Доколку Судот утврди повреда на право, во одлуката може да го определи начинот на отстранување на последиците од примената на поединечниот акт или дејство со кои тие права и слободи биле повредени.

Оваа постапка се заснова на начелата на приоритет и итност. Во пракса, забележани се релативно малку барања за заштита на слободите и правата од кои најголем дел се отфрлени од најразлични причини.[48]

[46] Во него треба да е определен актот или дејството со кое се повредуваат слободите и правата, фактите и доказите за тоа, причините поради кои се бара заштитата и други релевантни податоци.
[47] Во Решение Убр.168/97 Уставниот суд наведе дека „одлучува за заштита на слободи и права само ако тие се повредени од конечен или правосилен поединечен акт, а актите на јавниот обвинител не се акт кој е конечен или правосилен индивидуален акт со кој се одлучува за слободите и правата т.е. кој одзема или ограничува одредни слободи и права."
[48] Ненадлежност за некои права, истек на субјективниот и објективниот рок, затоа што се одлучувало по тоа барање и др.

# VIII. КОЈ И КАКО ИМА ВЛИЈАНИЕ НА СУДОТ?

Изборот на судиите и финансирањето на Уставниот суд се двете значајни прашања преку кои се врши влијание на Уставниот суд. Уставотворецот предвидел Судот да го сочинуваат 9 судии со долг мандат од 9 години кој треба да даде гаранција за независност – мандат подолг од претставничкиот орган,[49] неспојливост со вршење на друга јавна функција и професија или членување во политичка партија, како и имунитет за кој одлучува самиот Уставен суд.[50] Отсуството на политичка одговорност на уставните судии (треба да) претставува главен гарант за нивната независност,[51] но се чини дека сето тоа не е доволно за јавна поддршка и прифаќање на Уставниот суд како вистински независен заштитник на Уставот.

Собранието е надлежниот орган кој ги избира судиите на Уставниот суд и тоа шест со мнозинство гласови, а за тројца потребно е т.н. Бадентерово мнозинство.[52] При тоа, Уставот јасно ги определува Претседателот на РМ (двајца судии) и Судскиот совет (двајца судии) како овластени предлагачи за четири судии. За останатите пет судии, Уставот на се произнесува во однос на предлагачот, така што Собранието преку својата Комисија за избор и именувања ги предлага останатите судии.[53] Ова секако е еден начин на влијание врз судиите затоа што едно тело - Собранието ги предлага и ги избира, а притоа мора да се забележи дека најчесто владејачката партија/коалиција го имаше апсолутното мнозинство гласови. Од тие причини, стручната јавност одамна повикува на реформи во постапката за избор на судии.[54] *Може да се разгледа можноста предлагањето на членови на Уставниот суд да биде исклучиво во надлежност на стручни тела (Совет на јавни обвинели, правни факултети, МАНУ и сл.), а Собранието да врши избор на судија од листа на предложени кандидати.*

Единствен критериум за избор, според Уставот, е судијата да биде од редот на истакнати правници.[55] За жал, Уставот не беше дополнет во овој дел, ниту пак беше искристализирана некоја пракса во изборот на судиите од каде може да се заклучи што подразбира стандардот „истакнат правник“ (на пр.години на стаж, академска титула, научна дејност, меѓународно искуство и сл.). Уставотворецот оставил широк простор за манипулација на условите за избор на судии во Уставниот суд, а Собранието на Република Македонија не успеа да го искристализира стандардот на „истакнат правник“. Интервенциите и во ова прашање се неопходни, па така, се предлага „уставните судии да се избираат од редот на правници кои се истакнале со својата научна, истражувачка и стручна дејност од редот на судии на највисокиот, Врховниот суд, адвокати, јавните обвинители од Јавното обвинителство на РМ и универзитетски професрои кои имаат најмалку 15-годишно работно искуство во правната струка, а кои во изминатите четири години не извршувале именувана или избрана функција.“[56]

Вториот аспект преку кој директно се врши влијание на работата на Уставниот суд е финансирањето, односно зависноста од буџетот на државата за кој Уставниот суд редовно во своите годишни извештаи нагласува дека е без поголемо влијание за делот кој е определен за истиот. Од проучувањето на годишните извештаи кои се објавени на веб страната на Уставниот суд се утврдува дека Судот нема финансиски средства за соодветни вложувања (персонални и материјални) кои ќе го подигнат квалитетот на работата на едно повисоко ниво. А, познавајќи ја постапката за донесување на годишниот Буџет на државата, јасно произлегува дека работата на Уставниот суд во материјална смисла на зборот најмногу зависи од волјата на Владата, како предлагач и Собранието како орган кој го донесува Буџетот. Финансиската зависност на Уставниот суд беше забележана во 2001 година кога имаше рестрикции од страна на Министерството за финансии, а што беше оценето како начин за „дисциплинирање“ на членовите.[57]

[49] Компаративно, бројот на судиите соодветствува со бројноста на населението, а воедно и мандатот од 9 години е најчесто прифатен. Види: Прешова Денис, Реформи на Уставниот суд или реформа на свеста?, во: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Книга 5, МАНУ, Скопје 2009, стр.177

[50] Судот го избира претседателот од редот на судиите за време од три години, без право на повторен избор.

[51] Прешова Денис, Реформи на Уставниот суд или реформа на свеста?, во: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Книга 5, МАНУ, Скопје 2009, стр.174

[52] Тројца судии се избираат со мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

[53] Постоечкиот состав на Комисијата за избор и именувања се 12 членови и нивни заменици, претседател и негов заменик. Од тие 26 лица само 2 се правници, а останатите се електроинженери, економисти, новинари, лекари, мажински инжењер, менаџери, актер и сл.

[54] Прешова предлага изборот да се врши по унгарскиот модел, односно со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници и тоа на предлог на парламентарна комисија составена од еднаков број претставници и на мнозинството и на опозицијата што нужно ќе доведе до соработка и консензус. Види: Прешова Денис, Реформи на Уставниот суд или реформа на свеста?, во: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Книга 5, МАНУ, Скопје 2009, стр.181

[55] Член 109 од Уставот

[56] Прешова Денис, Реформи на Уставниот суд или реформа на свеста?, во: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на Република Македонија, Книга 5, МАНУ, Скопје 2009, стр.182-184

[57] Види: Тренеска – Дескоска Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2006 година, стр.270

# IX. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ ЗА УСТАВНИОТ СУД

## 1. Кратка биографија на судиите

**Елена Гошева** – претседателка

Родена во 1948 во с. Оризари, Кочани. Во 1975 дипломираа на Правниот факултет на Универзиттот „Кирил и Методиј". По дипломирането во 1975 се вработува како приправник во Окружното јавно обвинителство Скопје на која позиција работи по кривични пријави и предмети од прв и втор степен, се до 1977 година кога по положен правосуден испит работи како стучен соработник.

Во 1984 година е избрана за заменик на Општинскиот јавен обвинител во Скопје каде до 1997 година работи по кривични предмети. Истите работни задачи ги извршува и во рамките на Основното јавно обвинителство како заменик на обвинителот до 2002 година кога е избрана за заменик на Вишиот Јавен Обвинител во Скопје. Во 2008 година од страна на јавните обвинители од подрачјето на Вишото Јавно Обвинителство Скопје е избрана за член за Советот на Јавните обвинители на Република Македонија и е избрана за прв претседател на оваа институција која функција ја вршеше до 2010 година.

**Исмаил Дарлишта**

Роден во 1964 година во Скопје, по националност Албанец. Основното и средното образование го завршува во Скопје, а потоа во 1984/85 година се запишува на Правниот факултет на Универзитетот во Приштина. Дипломирал во 1989 година, а правосудниот испит го положува во Скопје во 2001 година. По дипломирањето, во периодот од 1990-1996 година работи како советник на Собранието на Град Скопје. Истовремено, во периодот од 1996-2000 година е заменик член на Државната изборна комисија и работи како самостоен референт во Општина „Центар" во Скопје. Потоа се вработува како заменик директор во Агенцијата за Државни службеници во периодот од 2000-2002 година. Во периодот од октомври 2002 до октомври 2003 година е именуван за министер за правда на Република Македонија. Од 20 јули 2005 година до 31 декември 2006 година работи како член на Републичкиот судски совет. На функцијата – судија на Уставниот суд на Република Македонија е избран на 31 јули 2008 година.

## Д-р Наташа Габер-Дамјановска

Родена во 1962 во Скопје. Дипломирала на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, во учебната 1984/85, со среден успех 9,14. Магистрирала на Правниот факултет на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“-Скопје, насока Политички и политичко-правни науки во 1990 година, при што се здобила со академски степен магистер на политичко-правни науки. Докторирала на Институтот за социолошки и политичко- правни истражувања во Скопје во 1995 година. Од 1985 година до 2008 година била вработена во Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања во Скопје. За судија на Уставниот суд е избрана во 2008 година. Стекнато научно звање научен советник во 1997, реизбрана во истото во 2006 година. Стекнато наставно звање редовен професор во 2006 година. Предавала во Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања и на Американ колеџ – Скопје. Зборува активно грчки и англиски и делумно француски и италијански. Била член на Управниот одбор на Македонскиот центар за меѓународна соработка од 1991 до 2009 година. Била вклучена во бројни научни проекти и е автор на бројни стручни и научни трудови, стратешки документи, евалуации, истражувања и анализи.

## Д-р Гзиме Старова

Родена во 1946 година во Скопје. По народност е Албанка. Дипломира на Правниот факултет „Јустинијан Први”, во Скопје. На Правниот факултет во Скопје се вработува во1971 година, најнапред како стажант на катедрата за административно правни науки, а од 1973 година како асистент по предметот трудово право и социјално осигурување. Последипломски студии завршува на Правниот факултет во Скопје во 1978 година. Докторира на Правниот факултет во Љубљана, Република Словенија во 1991 година. Во 1992 година избрана е за доцент на Правниот факултет во Скопје. Во 1997 година избрана е за вонреден професор, а во 2002 година е избрана за редовен професор. Во 2001 година ангажирана е како редовен професор по трудово право и социјално осигурување на Правниот факултет на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово, каде предава на албански и македонски јазик. Во текот на две учебни години (2001/2002 и 2002/2003) ангажирана е како професор на женските студии организирани од Сојузот на организации на жените на Република Македонија во областа Женски права-човекови права. Во текот на 2004 година, д-р Гзиме Старова како визитинг-професор предава на Правниот Факултет на Универзитетот „Рене Декарт” во Париз, Франција, а во текот на 1999 година, со свои предавања од областа на трудовото право ангажирана е на Правниот факултет на Универзитетот во Кајари, Италија. Во рамките на програмата Темпус, во текот на 2001 година, оствариле студиски престој на Правниот факултет во Фиренца, Италија. Д-р Гзиме Старова учествува на повеќе советувања, собири, конференции и дебати од областа на правата на човекот, особено на неговите права и положба во текот на работата во организација на владини институции, невладини организации, Синдикатот и Советот на Европа. Во периодот од 1992 до 1994 година , член е на Управниот одбор на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Република Македонија. Во текот на 1998 и 1999 година, како претставник на Република Македонија, член е на Комитетот на експерти за локални социјални служби во Советот на Европа. Во периодот од 2004 до 2008 година ја извршува функцијата заменик претседател на Сенатот на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј” во Скопје.

Член е на Бордот на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово. Д-р Гзиме Старова, во 2004 година, за своите исклучителни придонеси во доменот на универзитетската и научната дејност со пошироко меѓународно значење, добитник е на високото одликување на Француската влада Академска палма. Истата година, од страна на Стејт Департментот на Соединетите Американски држави, е прогласена за една од шесте најуспешни жени во Република Македонија, признание кое и е доделено за нејзините достигнувања во областа на образованието и науката. Во 2005 година, д-р Старова стана добитник на престижната државна награда за постигнувањата во областа на образованието во Република Македонија, ,,Свети Климент Охридски". Д-р Гзиме Старова е автор на бројни научни и стручни трудови од областа на трудовото право и социјалното осигурување, како и на трудови со компаративни согледби на прашањата поврзани со овие области, на меѓународен план, и особено во европски контекст.

**Владимир Стојаноски**

Роден во 1962 година во Битола. Дипломирал на правниот факултет во Битола во 1988 година. Правосуден испит положил во Скопје 1991 година. За судија на Врховниот суд на Република Македонија е избран на 13.09.2010 година. Работел прво како стручен соработник, потоа како советник и државен советник во Владата на Република Македонија во периодот од 1992-2002 година, во 2002 година во Фонд за земјоделство како помошник директор за финансиски и правни работи, во 2004 година во Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство како помошник раководител на сектор за финансиска поддршка во земјоделството и рурален развој и во 2006 година како Директор во Бирото за судски вештачења. За судија во Управниот суд е избран во 2007 година. На функцијата – судија на Уставниот суд на Република Македонија е избран на 14 април 2011 година. Друго работно искуство: Член на Комисија за завршен испит на Академија за обука на судии и јавни обвинители (ноември 2008); Член на Правниот совет на Владата на Република Македонија (јуни 2001), Интернационален сертификат за јавна администрација – Програма за организација на Владата и канцеларијата на Претседател на Владата на Обединето Кралство (ноември 2001), Центар за Европско Уставно право (октомври 1999). Влада на Република Македонија – член на Комисија за политички систем (1998-2002). Член на комисии за изработка на предлог закони од областа на правосудниот систем, градежништво, урбанизам и просторно планирање, земјоделство и рурален развој и од други области.

**Сали Мурати**

Роден во 1966 година во с. Врапчиште, Гостивар. Припадник на турската заедница. Дипломирал на Правниот факултет при Белградскиот универзитет во Белград во 1991 година, а правосудниот испит го положил во 2005 година. Од 1993 до 2005 година работел во Бирото за правни и економски услуги - Гостивар како дипломиран правник. Од 2005-2012 година работел како . адвокат во Гостивар. По дипломирањето активно се занимава со правната проблематика од областа на уставното право, правата на заедниците, слобода на мисла и вероисповест и меѓународно приватно право. Има објавено многубројни статии од правна проблематика во разни весници во државата и

надвор од неа. Особено работел на проблемите на немнозинските заедници во Р. Македонија. Во тој контекст во 2006 година бил добитник на престижната медиска награда, личност на година, "КУТЛУК ВЕЛИ" и во 2007 година од Здружението АДЕКСАМ Гостивар за досегашна работа и допринос во правната област во РМ добитник бил на награда за особен придонес на интеграција и развој на правата на Турците во Р.Македонија.

## Никола Ивановски

Роден во 1960 година во Скопје. Дипломирал на Правниот факултет во Битола во 1983 година, а правосудниот испит го положил во 1985 година. Работел прво како приправник, а потоа како стручен соработник во Окружниот стопански суд - Скопје (1984-1988); Истражен и извршен судија во Основниот суд Скопје 1 Скопје (1988-1996); Вршел самостојна адвокатска дејност во Адвокатска канцеларија во Скопје (1996-1999); Кривичен судија во Основниот суд Скопје 1 Скопје (1999-2008) и во август 2008 година бил избран за член на Советот на јавни обвинители на Република Македонија. бил член на Проектниот управен одбор на проектот „Понатамошно јакнење на институционалните капацитети на Академијата за обука на судии и јавни обвинители" финансиран од Европската Унија. За судија на Уставниот суд на Република Македонија е избран на 1 јуни 2012 година.

## Јован Јосифовски

Роден во 1948 година во Тетово. Дипломирал на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј" во Скопје 1974 година. Во 1975 година, засновал работен однос како приправник во Републичкиот секретаријат за законодавство и организација, а во 1979 година бил распореден на работно место самостоен референт во Републичкиот секретаријат за законодавство и организација. Во 1983 година бил распореден на работно место советник во Републичкиот секретаријат за законодавство и организација. Од 1983 до 1985 година бил назначен за началник во Градскиот комитет за комунални работи и сообраќај каде работел на нормативна дејност од надлежност на Град Скопје. Од 1985 до 1990 година бил назначен за советник во Законодавно – правната комисија на Собранието на Република Македонија. Во 1990 година бил назначен за советник во Собранието на Република Македонија, а ги вршел работните задачи на советник во Законодавно – правната комисија на Собранието на Република Македонија. Во 1992 година бил назначен за секретар за Законодавно – правната комисија на Собранието на Република Македонија. Во 1997 година бил назначен за самостоен советник во Секторот за работни тела на Стручната служба на Собранието на Република Македонија. Во 1999 година бил именуван од Собранието на Република Македонија на функцијата заменик на секретарот на Собранието на Република Македонија која ја вршел до 4 декември 2002 година. Во 2003 година се стекнал со статус на државен службеник и бил распореден на работно место со звање советник на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците на Собранието на Република Македонија. Во 2006 година од Собранието на Република Македонија бил избран за Претседател на Државна изборна комисија. Во 2008 и 2011 година од Собранието на Република Македонија бил избран за член

на Државна изборна комисија. Бил учесник во повеќе циклуси како ангажирано лице во помошното работно тело на Државна изборна комисија при спроведување на парламентарни избори 2002 година, референдум 2004 година, претседателски избори 2004 година и локални избори 2000 и 2005 година. Во 2012 година, Собранието на Република Македонија со одлука констатирало дека му престанала функцијата – член на Државна изборна комисија, пред истекот на мандатот поради исполнување на услови за старосна пензија. На функцијата – судија на Уставниот суд на Република Македонија е избран на 24 декември 2012 година.

**Вангелина Маркудова**

Родена во 1956 година во Гевгелија. Дипломирала на Правниот факултет во Скопје – правосудна насока, а правосудниот испит го положила при Министерството за правда на Република Македонија. Работела во Извршниот совет на Собранието на општина Валандово (1981-1984); приправник и стручен соработник во Општинскиот суд Гевгелија (1984-1986),судија на Општинскиот суд Гевгелија (1986 – 1996). За судија на Основниот суд Скопје I Скопје била избрана во 1996 година каде постапувала исклучиво по кривични предмети. Со формирање на Одделението за борба против организираниот криминал и корупција, од 2007 година постапувала по предметите од таа област се до 2013 година. За судија на Уставниот суд на Република Македонија е избрана во ноември 2013 година. Делумно зборува француски јазик.

## 2. Стручна служба

Стручните и другите работи за потребите на Судот ги врши стручната служба на Судот. Со стручната служба раководи генерален секретар. Според веб страницата на Уставниот суд,[58] Службата ја сочинуваат 20 државни службеници, од кои 9 се со статус на државни советници. Стручната служба обезбедува стручно-аналитички, информативно-документациони и административно-технички работи. Стручно-аналитичките работи се концентрани на теориски, компаративни и емпириски проучувања на одделни прашања (проблемски приод), информативно-документационите работи се фокусирани на прибирање, класифицирање и систематизирање на стручна граѓа (системски приод), а административно-техничките работи се посветени на изработка, евидентирање, дистрибуирање и други работи во врска со материјалите на Судот (формален приод). Сè до 2014 година Уставниот суд имаше свој портарол за односи со јавност, но таа позиција беше укината од новото мнозинство судии. Надлежностите беа префрлени на генералниот секретар.

## 3. Буџет

Буџетот на Уставниот суд за 2016 година кога изнесуваше околу 585,000 евра,[59] а со ребалансот на буџетот од јули 2016 тој беше зголемен на околу 600,000 евра. Иако највисока во последните 5 години, оваа сума е сè уште недоволна имајќи ја предвид важноста на оваа институција во правниот поредок на државата. Според годишните извештаи на Судот, над 75% од неговиот буџет се троши на плати за вработените.

[58] http://goo.gl/Lp9OMM
[59] Закон за извршување на Буџетот на Република Македонија за 2016 година, „Службен весник на РМ“ бр. 209/2015.

# X. НАОДИ НА НАБЉУДУВАЧКИОТ ТИМ

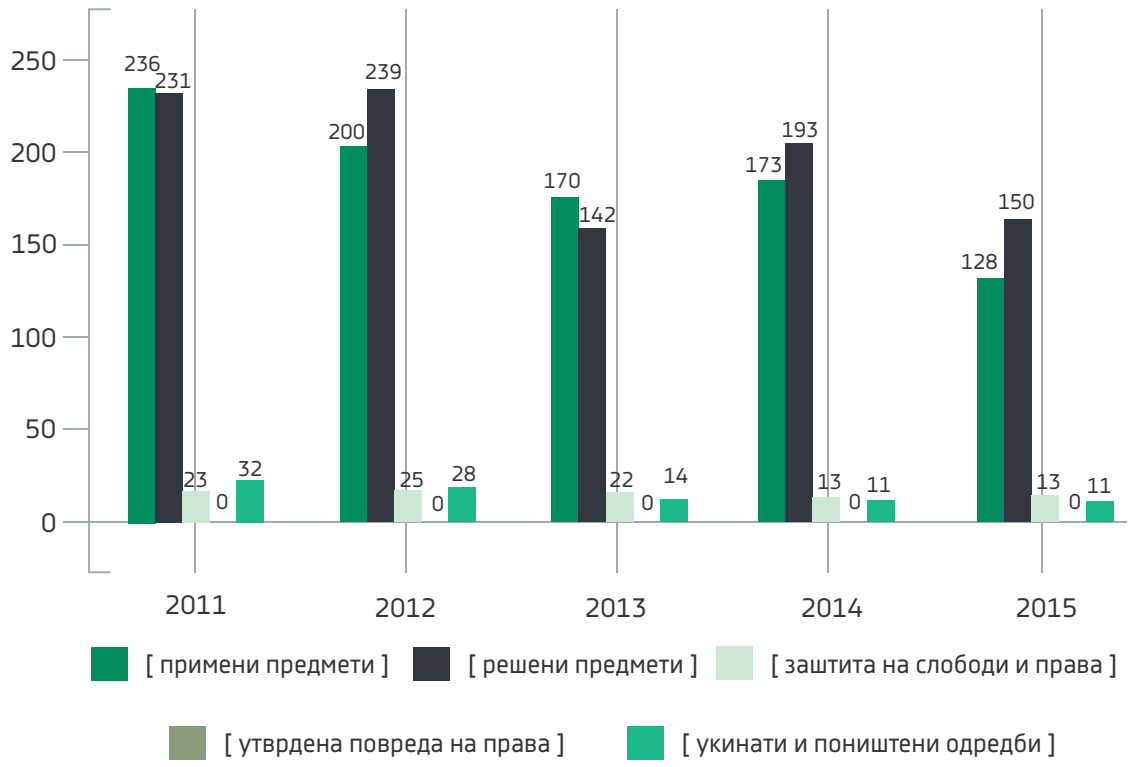
Во текот на месец март 2015 година, непосредно пред отпочнувањето на следењето на седниците на Уставниот суд, Хелсиншкиот комитет испрати писмен допис до претседателката на Уставниот суд **Елена Гошева** преку кој ја информиравме за почетокот на проектот, неговата цел и предвидените активности. Претседателката беше информирана дека набљудувањето на работата на Уставниот суд ќе се одвива во согласност со Глава XI (Јавност во работата на Уставниот суд) од Деловникот на Уставниот суд и дека за време на седниците присутни ќе бидат најмалку еден, а најмногу тројца набљудувачи. Претседателката беше замолена со дописот да ги запознае нејзините колеги уставни судии, како и стручната служба на Судот. Беше посочено дека проектот е од заеднички интерес и дека би ценеле доколку е во можност да одреди лице за контакт помеѓу Судот и Хелсиншкиот комитет.

Проектниот тим се надеваше дека преку ваквото постапување ќе се изгради доверба помеѓу Хелсиншкиот комитет и Уставниот суд. Сепак, во текот на месец април 2015 година, **претседателката Гошева** до Комитетот испрати известување во кое наведе „Имајќи го предвид статусот и интегритетот на институцијата, судиите и стручната служба, недозволиво е истите да бидат предмет на опсервација во вид на надзор и проценка од разни субјекти во рамки на сопствени проектни задачи со цел на носење на субјективни заклучоци.“ По ваквиот одговор, преку нов допис претседателот на Хелсиншкиот комитет побара работен состанок со претседателката на судот со цел таа лично да биде запознаена со целите и активностите од проектот. Во дописот беше наведено дека проектот не е насочен кон надзор над уставните судии, туку кон утврдување на силните и слабите страни на Судот, со цел зајакнување на неговата непристрасност и независност. Одговор на овој допис не беше добиен.

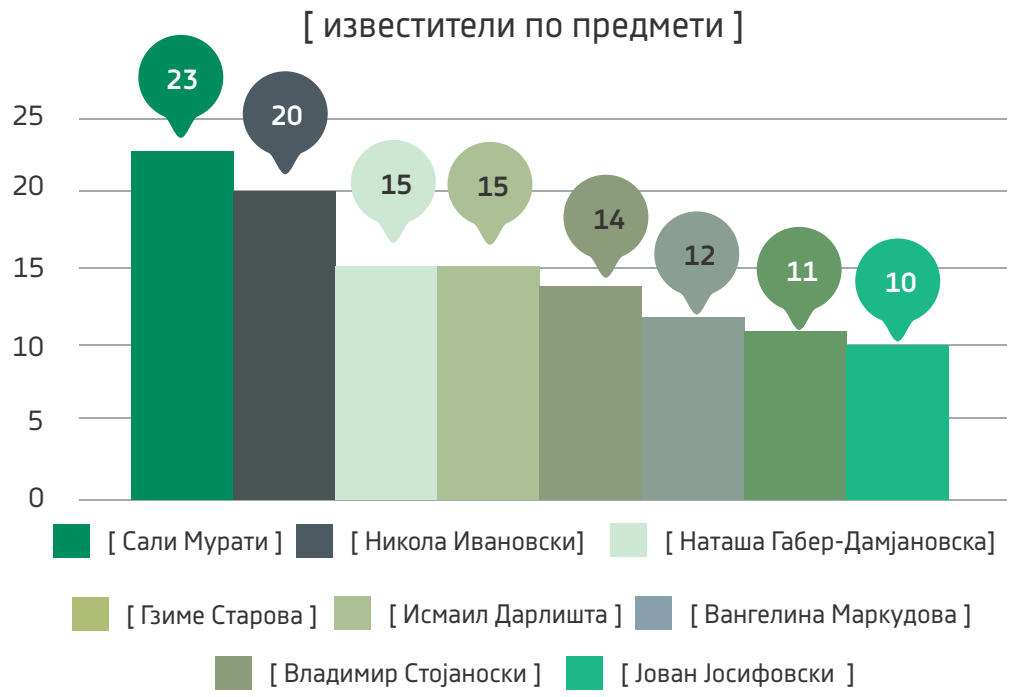
## 1. Квантитативни индикатори

Со цел да се добие историски преглед од хронологијата на работата на Уставниот суд, набљудувачкиот тим подготви пресек на најважните квантитативни индикатори од работата на Судот. Графиконот подолу ја прикажува квантитативната активност на Уставниот суд според учинокот по предмети.

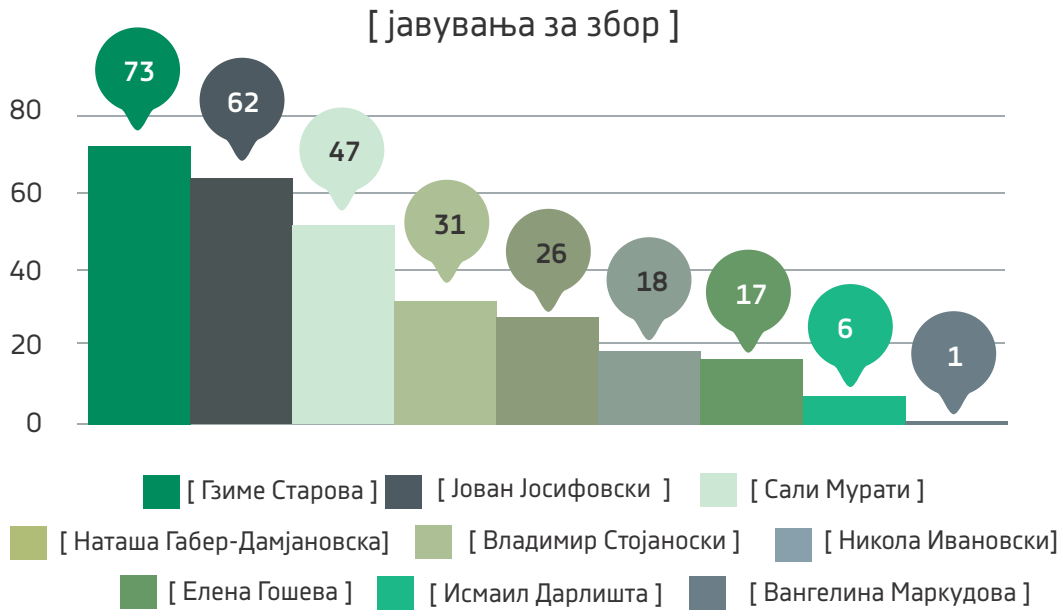
[ учинок по предмети ]



Како што може да се забележи, во изминатите пет години, а особено од 2013 година до денес, Уставниот суд на Република Македонија бележи намален број на примени и завршени предмети, намален број на укинати и поништени одредби од закони и подзаконски акти. Според годишните извештаи на Судот, бројот на примени предмети е во постојан пад и споредено со 2011 година кога примени биле 236, во 2015 година примени се 128 предмети (-46%). Споредбата за истите години по однос на завршени предмети е 231/150 (-35%); укинувачки/поништувачки одлуки 32/11 (-66%). Овие негативни индикатори укажуваат на невообичаено пасивизирање во работата на Судот, намалување на довербата кај граѓаните и наклонетост кон политиките на законодавната и извршната власт.




Како што може да се забележи, постои голема разлика помеѓу активноста на судиите во смисла на нивната ажурност по постапување по предметите што им се распределни. Иако при распределбата се применува азбучниот редослед според имињата на судиите, забележливо е дека двајцата најактивни судии се двојно поажурни од двајцата најмалку активни судии.



Уште поголема дискрепанца постои кај бројот на јавувања за збор од страна на судиите за време на дискусиите по предметите. Судиите генерално присуствуаат на најголемиот број од закажаните седници. За време на набљудуваните 30 седници, ниту еден судија не отсуствуаше на повеќе од 10 проценти (3) од седниците. И покрај ова, зачудува фактот што некои судии за збор се јавија над 60 пати **(Гзиме Старова и Јован Јосифовски)** додека мнозинството на судии (5) за збор се јавија под 30 пати. Невообичаена пасивност прикажаа судијата **Исмаил Дарлишта** (6 јавувања) и особено судијката **Вангелина Маркудова** која за збор се јави само еднаш. Сепак, треба да се има предвид дека бројот на јавувања за збор е повеќе квантиативен отколку квалитативен индикатор. Ова особено важи за судијата **Јован Јосифовски** кој и покрај тоа што со 62 јавувања е втор на листата на дискутанти, неговите обраќања најчесто беа кратки, а многу често се однесуваа на технички и јазички корекции на текстот од рефератите на судиите известители.

Седниците на Уставниот суд вообичаено се закажуваат во среда од 9:00 часот. Судиите се генерално навремени и почетокот на седниците во пракса е помеѓу 9:00 и 9:15 часот. Сепак, седниците имаат невообичаено кратко време на траење. И покрај тоа што на дневниот ред понекогаш се наоѓаат и до 10 точки (предмети) за расправа, просечното траење на седниците отворени за јавноста изнесуваше 1 час. Најдолгата, **4-та Седница се одржа на 24 февруари 2016 година** (види подолу во делот „Независност") и траеше 4 часа и 30 минути. Најкратката, **22-та Седница се одржа на 30 септември 2015 година** и траеше само 10 минути. И покрај тоа што Судот во текот на 2015 година имал 106 незавршени предмети што биле пренесени од 2014 година, во текот на 2015 година одржани беа само 31 седница. Особено загрижува неактивноста на Уставниот суд во текот на летниот период, па така **20-та Седница** се одржа на **10 јули 2015 година** по што Судот замина на колективен годишен одмор, а **21-та Седница** се одржа на **23 септември 2015 година**, односно по цели **75 дена одмор**, односно неодржување на јавни седници.

## 2. Квалитативни индикатори

Од набљудуваните јавни седници на Уставниот суд се утврди дека отсуствува дебата по поднесените иницијативи, а дури и тогаш кога ја има дебатата е оскудна, без доволно аргументација за или против поднесената уставна иницијатива. Набљудувачкиот тим обрна особено внимание на четири главни компоненти за работата на Уставниот суд што се однесуваат на независноста, непристрасноста, компетентноста и транспарентноста на судиите и Судот како институција. Дополнително, внимание беше посветено и на предметите во кои граѓаните до Уставниот суд се обраќаат со барања за заштита на слободите и правата.

## 2.1 Независност

На **26-та Седница** на Уставниот суд одржана на **4 ноември 2015 година** се оценуваше уставноста на Законот за Советот за утврдување на факти и покренување на постапка за утврдување одговорност на судија („Службен весник на РМ" бр.20/2015). Откако судијата-известител **Владимир Стојановски** накратко го изложи својот реферат и предложи иницијативата да се отфрли, за збор се јави судијката **Наташа Габер-Дамјановска** која реагираше на одговорите во врска со иницијативата, побарани од Уставниот суд, а испратени од страна на Собранието на РМ и Владата на РМ. Судијката посочи дека одговорот на Собранието е во суштина истиот одговор кој го испратила и Владата, односно се работи за „copy-paste" одговор. Според судијката **Наташа Габер-Дамјановска**, преку ваквата постапка се огледа односот на другите власти, а особено Собранието на РМ кон Уставниот суд. За збор се јави судијката **Гзиме Старова** која се надоврза на дискусијата за одговорот на Владата на РМ и Собранието на РМ и истакна дека непрофесионалниот однос на овие две институции кон Уставниот суд се провлекува неколку седници наназад. Таа посочи дека на писмениот одговор на Собранието воопшто нема печат и изрази сомневање дека Уставниот суд воопшто ќе реагира поради ваквото постапување. Судијката посочи дека има дилема за распределувањето на предметите што според праксата на Судот требало да одат по азбучен ред. Според ова, индиректно беше изразено сомневање дека овој предмет требало да биде распределен кај друг судија, а не кај судијата **Владимир Стојаноски**. Следствено на дискусијата, се засилуваат сомнежите дека извршната власт се замешува во области што се под надлежност на другите власти и во независноста на Уставниот суд. Од аспект на работата на Уставниот суд, загрижувачки е

фактот што и покрај тоа што ваквото постапување на законодавната и извршната власт, изостанува реакција на Уставниот суд кој како независна институција треба да ја штити уставноста и законитоста. И покрај тоа што малцинството судии редовно реагираат на оваа пракса и предлагаат официјална реакција, се чини дека за мнозинството судии ваквиот однос на властите кон Уставниот суд не е проблематично.

На **3-та Седница** на Уставниот суд одржана на **18 февруари 2016 година**, се оценуваше уставноста на Одлуката за распуштање на Собранието на Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 9/2016). Иницијативата беше поднесена од пратеник на опозициска партија и се однесуваше на уставноста на одложеното распуштање на Собранието пред вонредни избори. Судијката-известител **Наташа Габер-Дамјановска** детално го изложи својот реферат и, меѓу другото, наведе дека Уставот не предвидува одлуките на Собранието да имаат одложено дејство како што е во конкретниот случај. Судијката посочи дека Уставот не предвидува пратениците да може да продолжат со функционирање по распуштање на Собранието и смета дека оспорената одлука има дејство erga omnes (кон сите), затоа што граѓаните го пренесуваат својот суверенитет во Собранието, одлуката е подобна за одлучување на Уставниот суд бидејќи не постои друг механизам за судско правна контрола на работата на Собранието. Со ваквиот став не се сложи мнозинството на уставни судии, по што беше донесено решение за отфрлање на иницијативата. Главниот аргумент за отфрлањето беше тоа што Одлуката на Собранието не претставува општ управен акт како што тврдеше судијката-известител **Наташа Габер-Дамјановска** и дека Уставниот суд нема надлежност да постапува. На **14-та Седница** на Уставниот суд одржана на **25 мај 2016 година**, Уставниот суд повторно ја оценуваше уставноста на истата Одлуката за распуштање на Собранието. Иницијативата овојпат беше поднесена од пратеник на владејачка партија. Според праксата на Уставниот суд од претходната 3-та Седница одржана пред неполни три месеци од 14-та Седница, оваа иницијатива требаше да биде отфрлена, имајќи предвид дека Уставниот суд веќе донел одлука за истата материја. Но, наместо тоа, Уставниот суд едногласно донесе одлука за поништување на Одлуката на Собранието. Овие две седници се класичен пример за зависноста на Уставниот суд, односно на мнозинството судии, од законодавната власт, односно од политичките партии на власт.

На **4-та Седница** на Уставниот суд одржана на **24 февруари 2016 годин**а Судот донесе одлука за за поведување постапка за оценување на уставноста на Законот за изменување и дополнување на Законот за помилување („Службен весник на РМ бр.12/2009"). На **7-та Седница** на Уставниот суд одржана на **16 март 2016 година** следеше укинување на одредби од законот и сите негови одредби, вклучително и одредбата со која се утврдува дека помилувањето не може да се даде на лица осудени за кривични дела против изборите. Пред донесувањето на одлуката, Хелсиншкиот комитет го повика Уставниот суд да се издигне над партиските и индивидуалните интереси и да донесе одлука со која нема да утврди неуставност на законот и нема да го укине. Повикот беше насочен кон обезбедување простор за градење на правната сигурност и владеењето на правото, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија. Симптоматично е што Уставниот суд одлучи дека има потреба за оценување на уставноста на овој закон, особено ако се земе предвид фактот дека иницијативата за негово оспорување беше поднесена на почетокот на месец февруари 2016, веднаш по отворањето на случајот „Титаник" од страна на Специјалното јавно обвинителство, во кој во својство на сомничени за изборни измами се поранешните министри Миле Јанакиевски и Гордана Јанкуловска и останати лица блиски до владејачката коалиција. Брзината на постапувањето која ја прикажа Уставниот суд во овој случај (40 денови од поднесена иницијатива до конечна одлука) е единствен пример за брзо постапување по одредена иницијатива, со што многу транспарентно се разоткри неговата улога на инструмент за одбрана на партиските интереси на политичка партија од владејачката коалиција.

**8-та Седница** на Уставниот суд одржана на **23 март 2016 година**, се оценуваше уставноста на одредба од Законот за политичките партии („Службен весник на Република Македонија" бр.76/2004, 5/2007, 8/2007, 5/2008 и 23/2013). Оспорената одредба се однесува на финансиското оптеретување на граѓаните што сакаат да основаат партија, односно потребата од доставување на оригинално уверение за државјанство кое чини 150 денари. Според подносителите на иницијативата и судијата-известител **Сали Мурати** ваквиот трошок е неоправдан и неуставен од причина што личната карта или пасошот на граѓаните е доволен доказ дека тие се државјани.Во текот на дискусијата по инцијативата за збор се

јави судијата **Јован Јосифовски** кој истакна дека „ако претенденти што планираат да формираат парија која би се борела да освои власт имаат проблем да издвојат 150 денари за уверение за државјанство, тогаш не се сериозни кандидати на политичката сцена.“ Понатаму тој сподели дека кога требало да предаде документација во врска со неговата кандидатура за претседател на Државната изборна комисија тој во сабота морал да извади уверение за државјанство и покрај тоа што тоа значело вонредно доаѓање на работа на заменик-министер на Министерството за внатрешни работи, а тој морал да плати и такса. Оваа изјава на судијата **Јован Јосифовски** укажува на сомнежи во неговиот интегритетот како судија. Имено, судиите треба да бидат пример за еднаквост во општеството и политички независни и неутрални. Обезбедувањето на уверение за државјанство во сабота, кога тоа не е возможно за други граѓани и присуството на заменикот министер како политички функционер отвора сериозни прашања за непристрасноста и независноста на судијата Јосифовски при неговото одлучување во Уставниот суд.

## 2.2 Стручност

Од процесен аспект, седниците генерално се водат во согласност со Деловникот на уставниот суд. Претседателката **Елена Гошева** седниците генерално ги води коректно, давајќи им збор на сите присутни судии што учествуваат во расправата. Најсериозната забелешка се однесува на начинот на кој судиите-известители го презентираат својот реферат. Имено, иако рефератот во писмена форма е доставен до сите судии, неопходно е судиите-известители да го образложат подетално, особено кога во судската сала се наоѓаат претставници на јавноста. Без наведување на подносителот на уставната иницијатива или барањето за заштита на слободи и права на граѓаните и резиме на наводите, јавноста не е била во можност да разбере за што точно станува збор при дискусиите и одлучувањето на судиите.

На **10-та Седница** на Уставниот суд одржана на **1 Април 2015 година** се оценуваше уставноста на одредба од Законот за работните односи („Службен весник на РМ“ бр. 113/2014). Според измените во законот беше предвидено мажите својот работен однос да можат да го продолжат до 67-годишна возраст, додека за жените ограничувањето беше на 65-годишна возраст со што се отвори уставно-правно прашање за можна дискриминација по однос на полот на граѓаните. За време на седницата беше донесена одлука да се поведе постапка по овој закон и решение за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија преземени врз основа на оспорените одредби до усвојувањето на конечната одлука. На Уставниот суд му требаа цели 14 месеци за конечната одлука која беше усвоена за време на **18-та Седница** одржана на **29 јуни 2016 година**. Со одлуката се укина оспорената одлука кја беше оценета како дискриминаторска. Покрај невообичаеното доцнење при усвојувањето на конечната одлука, спорно е и нејзиното укинувачко (важи по донесување на одлуката) наместо поништувачко (претпоставува дека оспорената одредба не можела да произведува правни последици) дејство. Поништувачка одлука ќе беше во корист за жените што во 14-месечниот правен вакуум се пензинирале по сила на закон и кои во тој период не беа во можност да го продолжат својот работен однос.

На **14-та Седница** на Уставниот суд одржана на **27 Мај 2015 година** се оценуваше уставноста на Правилникот за формата и содржината на патниот налог („Службен весник на РМ“ бр. 46/2007). Судијката **Гзиме Старова** која беше известител посочи дека оспорениот правилник е донесен од министерот за транспорт и врски, но во 2015 година е донесен нов правилник и поради таа причина предложи уставната иницијатива да се отфрли. За збор се јави судијата **Сали Мурати** кој наведе дека судиите треба да проверуваат дали во вакви случаи измените се содржински или симболични. Според него, доколку измените се само технички, Уставниот суд треба да ги разгледува одредбите по сопствена иницијатива. Ваквиот став на судијата **Мурати** е за поздравување, односно потребно е и во случај кога некој оспорен акт е укинат, односно престанал да важи, Уставниот суд по службена должност да провери дали оспорените одредби се пренесени во некој понов акт кој има правна сила. Преку ваквото постапување би се унапредила ажурноста да Уставниот суд, но и неговата улога на надгледување на уставноста на правните акти.

На истата седница се дискутираше дали за правни акти кои повеќе не се наоѓаат во правниот промет (како оспорениот Правилник) треба да се бара став од донесувачот на актот, во конкретниот предмет од министерот за транспорт и врски. Според судијата **Јован Јосифвоски** кој се јави за збор тоа било потребно.

Хелсиншкиот комитет се согласува со мнозинството судии дека доколку некој акт е надвор од правниот поредок бидејќи бил укинат, не може и не смее да се бара став или мислење од неговиот доносител. Оттука зачудува инсистирањето на судијата **Јован Јосифовски** став да биде побаран по секоја цена. Сепак, мора да се има предвид дали оспорените одредби во стариот акт се јавуваат и во новиот акт. Доколку постои таков случај, набљудувачкиот тим смета дека е неопходно да се бара став односно објаснување од страна на доносителот во врска со наводно неуставните одредби од актот.

На **16-та Седница** на Уставниот суд на РМ одржана на **18 Јуни 2015 година** се оценуваше уставноста на одредби Законот за административни службеници („Службен весник на РМ" бр. 27/2014). Во одредени членови од законот биле употребени меѓународни термини и кратенки што се однесуваат на имиња на организации и меѓународни сертификати, а се преведени на неправилен начин во однос на користењето на македонскиот јазик и се наведени на латинично писмо. Според судијата известител **Никола Ивановски** ваквото преведување на називите на меѓународно признати сертификати претставуваат исклучок и се во согласност со Законот за употреба на странски јазик и поради тоа користењето на латиничното писмо не може да се доведе под уставно сомнение и се во согласност со уставните одредби за користење на македонскиот јазик и кириличното писмо.

Судијката **Гзиме Старова** изрази сомневање дали навистина доследно се применува македонскиот јазик и дека смета дека ваквиот начин на наведување и буквално преведување на поимите значи недоследност во употребата на кирилското писмо бидејќи некои термини се наведени само на латинично писмо а други на латинично и кирилично писмо во заграда додека, други се само буквално преведени како букви од азбуката а не се приспособени на македонските термини и со тоа се става под прашање и практичната примена на истите. Со ваквиот став не се согласи судијата **Јован Јосифовски** кој потенцираше дека латиничното писмо за организации е користено и во други закони па според тоа одредбите од оспорениот закон не се противуставни. Според Член 7 од Уставнот на РМ „на целата територија во Република Македонија и во нејзините меѓународни односи службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо."

Поради тоа сметаме дека ставот на судијката **Гзиме Старова** во врска со оспорените членови на Законот за административни службеници е основан. Ставот на судијата **Јован Јосифовски** е неоснован имајќи предвид дека Уставниот суд цени дали законите се во согласнсот со Уставот на РМ, а не со други закони (во конкретниот предмет законите за адмиистративни службеници и употреба на странски јазик или други закони). Унифицираното и доследно користење на терминологијата во законодавството е од круцијално значење, бидејќи правилното преведување на термините директно влијае во ефикасноста на нивната примена. Користењето единствено на латиничното писмо сметаме дека претставува прекршување на одредбите на Уставот во однос на правилното користење на македонскиот јазик и кирилското писмо.

На **4-та Седница** на Уставниот суд одржана на **24 февруари 2016 година** Судот ја оценуваше на уставноста на Законот за изменување и дополнување на Законот за помилување („Службен весник на РМ бр.12/2009"). Откако судијата-известител **Никола Ивановски** го образложи својот реферат и истакна дека законот е целосно неуставен, дека ги ограничува правата на Претседателот на РМ. Откако судиите **Наташа Габер-Дамјановска**, **Гзиме Старова** и **Сали Мурати** реагираа на аргументацијата и претходните ставови на судијата-известител **Никола Ивановски**, укажувајќи дека тој во минатото ја бранел уставноста на јавниот Регистарот на педофили, а сега смета дека Претседателот на РМ треба да може нив да ги помилува. На ова судијата-известител одговори дека доколку зависело од него, тој за некои кривични дела би предвидел и смртна казна. Ваквиот став на судијата **Никола Ивановски** предизвикува голема загриженост, особено затоа што смртната казна во Република Македонија е забранета како со Уставот така и преку меѓународните договори кои државата ги ратификувала, вклучително и Европската конвенција за заштита на човековите права.

На следната, **5-та Седница** на Уставниот суд одржана на **2 март 2016 година**, пред почетокот на седницата судиите подолго дискутираа за дневниот ред од претходната 4-та Седница. На ова реагираше претседателката **Елена Гошева** која истакна дека на оваа тема не треба да се зборува на седница, туку за

време на колегиум. Набљудувачкиот тим се согласува со аргументацијата на претседателката, а таквата дискусија говори за недостатокот на внатрешна комуникација помеѓу некои од судиите во Уставниот суд.

На **9-та Седница** на Уставниот суд одржана на **30 март 2016 година**, се оценуваше уставноста на одредба од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) оспорена од страна на правно лице. Откако судијата-известител **Јован Јосифовски** предложи иницијативата да се отфли бидејќи Уставниот суд не може да оценува уставност на акт што самиот го усвоил (види подолу во делот „Непристрасност“). По излагањето на судијата-известител за збор се јави судијата **Сали Мурати** којја отвори дилемата дали правно лице може да се јави во улога на иницијатор. Набљудувачкиот тим укажува дека член 110, став 1, алинеја 3 од Уставот на РМ утврдува дека Уставниот суд ги штити слободите и правата на „човекот и граѓанинот“. Во членот 51 од Деловникот на Уставниот суд е наведено дека „секој граѓанин“ што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд. На крај, во предметот У.бр.61/2012 на Уставниот суд во кој подносител на барање било правно лице, Уставниот суд наведува дека барања за заштита на слободите и правата поднесени од правни лица се недопуштени. Сепак, во конкретниот случај не се работеше за барање за заштита на човекови права и слободи, туку за иницијатива преку која се оспорува уставноста на подзаконски акт. Според тоа, пречката која за правните лица постои кај барањата за заштита на човекови права и слободи, не постои во смисла на поднесување на иницијативи. Ваквата правна состојба е утврдена во член 12 од Деловникот на Уставниот суд во кој е наведено дека „секој“ може да поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување уставноста на закон и уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт.

На **10-та Седница** на Уставниот суд одржана на **13 април 2016 година**, се оценуваше уставноста на одредби од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Македонија“бр.169/2015). Суштината на иницјиативата се содржеше во обврската на авто-школите да обезбедуваат видео и аудио запис во просториите за обука и возилата за обука со можност за архивирање и документирање на снимените податоци. Според подносителите авто-школи, меѓу другото, ова било спротивно на правото на приватност на кандидатите. По подолга дебата, мнозинството судии сметаше дека овие одредби се од јавен интерес, додека малцинството сметаше дека станува збор за повреда на приватноста на граѓаните. Дебатата за приватноста и заштитата на личните податоци наспроти јавниот интерес односно наводите дека со оспорените одредби се придонесува кон заштита на луѓето и општите добра во сообраќајот придонесе кон дијаметрално спротивни ставови на судиите. Набљудувачкиот тим смета дека за вака важни теми неопходно е организирање јавни расправи од страна на Уставниот суд (членови 33-50 од Деловникот на Уставниот суд). Ќе беше од корист за време на таква расправа да беа повикани учесниците во постапката (авто-школите што ги оспориле одредбите), како и органи, организации, научни и стручни работници во оваа област. Без компаративна анализа во рефератот и без учество на повеќе засегнати страни, уставните судии ризикуваат да донесат одлуки што би оделе на штета на граѓаните и нивните уставни права.

## 2.3 Непристрасност

На **19-та Седница** на Уставниот суд на РМ одржана на **8 јули 2015** година се оценуваше уставноста на одредби од Законот за филмска дејност („Службен весник на РМ” бр. 82/2013, 18/2014 и 14/2014). Според судијата известител **Владимир Стојаноски**, со овој закон ќе имало голем напредок за остварување на филмската дејност. За збор се јави судијката **Гзиме Старова** според која на седницата треба да се одлучува дали одредбите се уставни или неуставни, а не за очекуваните резултати од оспорениот закон. Набљудувачкиот тим се согласува со ставот на судијката **Гзиме Старова** и смета дека улогата на судиите не е да даваат лични ставови за можните придобивки од законите туку за нивната согласност или несогласност со Уставот на РМ.

На **31-та Седница** на Уставниот суд одржана на **23 декември 2015** година се расправаше по Барање на граѓанин за заштита на слободи и права по предметот У.бр.84/2015. Откако судијата

**Јован Јосифовски** накратко го изложи својот реферат за збор се јави судијата **Сали Мурати** кој истакна дека не се согласува со рефератот поради тоа што во рефератот недостасувала судска пракса. На ова реагираше судијата-известител **Јован фосифовски** кој истакна дека тој во својот реферат не навел судска пракса затоа што сметал дека ако судската пракса не одела во прилог на рефератот немало потреба да ја наведува. На ова реагираше судијата **Сали Мурати** и наведе дека не се согласува со ставот на судијата **Јован Јосифовски** дека во изготвувањето на рефератите треба да се применува само уставно-судската пракса што оди во прилог на рефератите. Набљудувачкиот тим целосно се согласува со ставот на судијата **Сали Мурати** и е зачуден како е возможно судија на Уставен суд да не е свесен за својата пристрасност и да одлучува со однапред заземен став, односно да не користи претходна пракса на Судот, без разлика дали таа се совпаѓа со неговите убедувања што треба да бидат ослободени од секакви предрасуди.

На **1-та Седница** на Уставниот суд одржана на **3 февруари 2016 година** се оценуваше уставноста и законитоста на Колективниот договор на Македонски Телеком АД Скопје бр. 02-76267/1 од **26 март 2014 година**. Откако судијата-известител **Никола Ивановски** предложи иницијативата да се отфрли поради ненадлежност на Уставниот суд, за збор се јави судијката **Гзиме Старова** која посочи дека во рефератот било наведено дека имало одговор од страна на Македонски телеком. Македонски телеком исто така доставил и внатрешни акти. Судијката забележа дека другите судии немале пристап до овие документи. Според судијката, таа има потреба да ги види тие акти како би можела да одлучи како ќе гласа. Набљудувачкиот тим се согласува со судијката **Гзиме Старова** дека сите одговори што ги добива судијата-известител мора да бидат содржани во прилог на неговиот реферат со што сите судии би имале увид во доставените материјали од кои може да зависи нивното гласање. На истата седница се оценуваше и законитоста на Општиот колективен договор за приватниот сектор од областа на стопанството–пречистен текст („Службен весник на Република Македонија“ бр.115/2014). Судијата-известител **Никола Ивановски** посочи дека барал допрецизирање на иницијативата поднесена од страна на **Стамен Филипов** (подносител на над 200 успешни иницијативи до Уставниот суд), но наместо допрецизирање му била испратена сосема нова иницијатива. Според судијата, подносителот „си играл мајтап“ со Уставниот суд и покрај тоа што добро ја познавал постапката пред Судот. Набљудувачкиот тим смета дека не е многу професионално судиите да користат термини како што во конкретниот случај беше „мајтапење“, затоа што постапката пред Уставниот суд најчесто се одвива единствено преку писмени документи, па нејасно е како на тој начин некој подносител на иницијатива би можел да се подбива со Уставниот суд.

На **8-та Седница** на Уставниот суд одржана на **23 март 2016 година**, се оценуваше уставноста на одредба од Законот за политичките партии („Службен весник на Република Македонија“ бр.76/2004, 5/2007, 8/2007, 5/2008 и 23/2013). Откако судијата-известител **Сали Мурати** детално го изложи својот реферат и се разви дискусија, судијата-известител предложи рефератот да го надополни државниот соработник кој работел на документот. Веднаш по ваквиот предлог за збор се јави претседателката **Елена Гошева** која истакна дека нема потреба од излагање од страна на државниот советник кој работел на рефератот, од причина што дискусијата е целосно исцрпена. Истиот државен советник е еден од најискусните вработени во Уставниот суд и до 2014 година беше и портпарол на Судот. Таа позиција беше укината од новото мнозинство и претседателката на Уставниот суд. На постапката на претседателката реагираше судијата-известител **Сали Мурати** кој истакна дека во минатото било дозволувано вклучување на државните советници. Веднаш потоа реагираше и судијката **Гзиме Старова** која истакна дека ова е преседан кој дотогаш не се случил. Збор зема државниот советник кој ја запраша претседателката зошто не му дава можност да се изјасни. Претседателката **Елена Гошева** кратко повтори дека нема потреба од вклучување на државниот советник и премина на следната точка од дневниот ред.

На **9-та Седница** на Уставниот суд одржана на **30 март 2016 година**, се оценуваше уставноста на одредба од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) оспорена од страна на правно лице. Судијата-известител **Јован Јосифовски** наведе дека постојат процесни пречки да се одлучува за оваа иницијатива, затоа што не може Уставниот суд да биде и учесник и оценувач во постапката. Поради овие причини тој предложи иницијативата да се отфрли во целост. За тоа дали Уставниот суд може да оценува сопствен правен акт (Деловникот),

набљудувачкиот тим смета дека ваквото прашање уште еднаш укажува на потребата од донесување закон кој би ја регулирал работата на Уставниот суд. И покрај тоа што Деловникот на Уставниот суд е донесен во 1992 година од состав различен на денешниот, противправно би било сегашниот состав да укинува или поништува негови одредби. Сепак, неможноста за постапување по ваквата иницијатива не значи дека Уставниот суд по сопствено убедување не би можел да менува одредби во сопствениот деловник доколку смета дека тие не се во согласност со Уставот.

## 2.4 Транспарентност

Сè до **11 јуни 2014 година**, Уставниот суд беше една од најтранспарентните институции во државата. Ова во голема мера се должеше на дозволата за новинарите и медиумските куќи да вршат аудио и визуелно снимање за време на јавните седници на Судот. Дополнително, до 2014 година, Уставниот суд од Стручната служба имаше назначено лице кое беше одговорно за односи за јавноста. Портпаролот на Судот често имаше брифинзи за медиумите и другите заинтересирани страни во врска со работата и одлуките на Уставниот суд. Ваквата позитивна пракса беше напуштена по промената на мнозинството судии (5) и од страна на претседателката **Елена Гошева** со кратко образложение дека снимателите ја попречуваат работата на судиите. На ваквата одлука реагираа медиумите, Хелсиншкиот комитет[60] и Здружението на новинарите на Македонија кои побараа објаснување на одлуката и начинот на нејзиното донесување. Одговор никогаш не беше добиен. Кракто по забраната за снимање, Судот ја укина и позицијата портапрол на Судот, а односните со јавноста се одвиваат со намален интензитет, преку генералниот секретар на Уставниот суд.

Граѓаните во Република Македонија имаат многу мал интерес да присуствуваат на седници во улога на јавност. Јавноста воопшто не е информирана за начинот на кој може да го оствари своето право да присуствува во судската сала за време на седниците. За поздравување е редовното и навремено ажурирање на веб страницата на Уставниот суд, но таму не можат да се најдат информации за пристапот до Судот за граѓаните што би биле заинтересирани да следат седница.

На **15-та Седница** на Уставниот суд одржана на **3 јуни 2015 година** јавноста беше исклучена на почетокот на седницата кога судиите решаваа за процедурално прашање, односно кога на гласање беше ставен дневниот ред. Ова е спротивно на Деловникот на Уставниот суд кој предвидува исклучување на јавноста единствено за време на гласање за усвојување на решенија односно одлуки.

На **21-та Седница** на Уставниот суд одржана на **23 септември 2015 година** се оценуваше уставноста на одредби од законите за изменување и дополнување на Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување („Службен весник на РМ“ бр.113/2014 и 20/2015). Судијата-известител **Никола Ивановски** накратко го изложи рефератот и побара иницијативата да се отфрли, на што реагираше судијката **Наташа Габер-Дамјановска** која посочи дека иницијативата е поднесена од 6.000 лица и поради тоа треба да се обрне должно внимание, како и дека требало да се направи пообемна анализа на предлогот. Набљудувачкиот тим се согласува со ставот на судијката **Наташа Габер-Дамјановска** дека иницијативи што се поднесени од илјадници граѓани заслужуваат подетална анализа и посветување на повеќе време за изложување на аргументите во иницијативата. Големиот број на подносители укажува на прашање од јавен интерес кое како такво заслужува соодветен одговор од страна на државните институции на кои им е упатено. Со про-форма отфрлање на овие теми, Уставниот суд не придонесува кон транспарентноста и отчетноста на својата работа и со тоа ризикува губење на довербата кај граѓаните.

На **15 март 2016 година**, на веб страницата на Уставниот суд беше дополнето известувањето за одржувањето на **7-ма седница** на Судот закажана за **16 март 2016 година**. Според известувањето, Уставниот суд наводно одлучи седницата да биде затворена за јавноста. Според Член 83 од Деловникот на Уставниот суд работата на Судот е јавна. Членот 85 утврдува дека јавноста може да се исклучи ако тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на земјата, чувањето на државна, службена или деловна тајна, заштитата на јавниот морал и во други оправдани случаи што ги определува Судот.

[60] http://www.mhc.org.mk/announcements/218

Хелсиншкиот комитет упати јавен повик до претседателката на Уставниот суд **Елена Гошева** да даде образложение поради која причина и на кој начин е донесена одлуката за исклучување на јавноста за време на **7-та седница** на Судот. Имајќи предвид дека за исклучувањето на јавноста одлучува Уставниот суд, односно мнозинството на уставни судии, јавно прашавме дали и кога бил одржан работен состанок на уставните судии за утврдување на постоењето на оправдани причини за затворање на седницата и донесување на ваква недемократска одлука или таа е донесена самоволно од страна на претседателката, некој од другите судии, или вработени во Судот? Сметаме дека Уставниот суд не смее да ја продолжи тенденцијата на нетранспарентност на институциите и да дозволи поинакво дефинирање на јавното следење и информирање за неговата работа. Претседателката на Уставниот суд и во јуни 2014 донесе усна одлука со која на медиумите им забрани аудио-визуелно снимање на седниците на Уставниот суд. Со одлуката од 15 март 2016 година, Уставниот суд целосно се затвори за јавноста, што е спротивно на принципите на транспарентност и отчетност, демократијата и владеењето на правото.

На **12-та Седница** на Уставниот суд одржана на **11 мај 2016 година**, се оценуваше уставноста на одредба од Законот за високото образование („Службен весник на Република Македонија" бр. 145/2015 и 154/2015). Судијата-известител **Јован Јосифовски** изложи дека оспорената одредба се однесува на Државниот испит (екстерно тестирање) кое ќе започне да се применува за учебната 2017-2018 година. Според судијата-известител, иницијаторот најмалку се осврнал на оспорената одредба, а повеќе пишувал за други теми и приложил слики од ректори, пишувал за собири, доставил историски материјали итн. Според тоа, судијата **Јован Јосифовски** предложи иницијативата да се отфрли. За збор се јави судијката **Гзиме Старова** која истакна дека најмалку битно е кој ја поднел иницијативата. Подносителот има слобода да аргументира како мисли дека е најсоодветно. Таа понатаму истакна дека одредбата претставува дополнителен финансиски товар врз студентите и дека постои можност Уставниот суд да одлучува по сопствена иницијатива. Според судијката, потребно е судиите да се вдлабочат во иницијативата за тема што го бранува општеството. Набљудувачкиот тим смета дека за оваа одредба, која беше причина за масовни протести на студентите во 2015 година, Уставниот суд требаше да организира јавна расправа (членови 33-50 од Деловникот на Уставниот суд). Ќе беше од корист за време на таква расправа да беа повикани учесниците во постапката (студентите, наставниот кадар, Министерството за образование итн..), како и органи, организации, научни и стручни работници во оваа област. Со тоа јавноста, а особено илјадниците засегнати студенти, ќе добиеја претстава за уставноста или неуставноста на Државниот испит (екстерното тестирање на студентите).

## 2.5 Заштита на слободи и права на граѓаните

Во текот на 2015 година, Уставниот суд прими само 13 барања за заштита на слободи и права поднесени од страна на граѓани и постапи по 11 барања. Ваквиот негативен тренд продолжи и во периодот јануари – јуни 2016 година кога Уставниот суд постапуваше по само 4 вакви барања. За споредба, во текот на 2012 година, пред да се измени мнозинскиот состав на уставните судии, Уставниот суд постапувал по 25 барања за заштита на слободи и права на граѓаните. Ова укажува на драстично губење на довербата на граѓаните во Уставниот суд. Впрочем, за време на своето 24-годишно постоење Уставниот суд вкупно има примено околу 300 барања за заштита на слободи и права од страна на граѓаните, а донел само една единствена одлука (У.бр.84/09 од 10 февруари 2010 година) во која утврдил дека имало повреда на правото на политичко дејствување на граѓанин. Според тоа, овој правен институт во македонскиот правен систем не може да се смета како ефективно правно средство во смисла на членот 13 од Европската конвенција за заштита на човековите права и слободи. И покрај тоа што според член 55 од Деловникот на Уставниот суд за заштита на слободите и правата Уставниот суд одлучува, по правило, врз основа на одржана јавна расправа, во 2015 година ова се случи само еднаш, а во првата половина на 2016 година ниту еднаш.

Од набљудуваните седници на Уставниот суд произлегува дека за барањата за заштита на слободи и права од страна на граѓани скоро воопшто и да не се дискутира. Најчесто судијата-известител по ваквите предмети кажува дека нема што да додаде од она наведено во неговиот или нејзиниот реферат (кој не се изложува пред јавноста) по што предлага барањето да биде одбиено. На **24-та Седница** на Уставниот суд одржана на **14 октомври 2015 година** се расправаше по поднесено барање за заштита на слободата

на јавното изразување на мислата поднесено од двајца новинари за кои редовното судство утврдило дека навредиле и клеветеле носител на јавна функција. Откако судијата-известител **Јован Јосифовски** накратко го изложи својот реферат потенцираше дека наводите во поднесената иницијатива биле неосновани и предложи барањето да се одбие. Тој истакна дека првостепениот и второстепениот суд правилно ја утврдиле фактичката состојба и правилно го употребиле материјалното право. На ова реагираше судијката **Наташа Габер-Дамјановска** која истакна дека носител на јавна функција треба да биде поиздржлив на јавните коментари и критики. За збор се јави и судијката **Гзиме Старова** која истана дека има забелешки во делот на одмерување на казната, дека Уставниот суд нема надлежност при одмерувањето на казната, но смета дека висината на санкцијата треба да се земе предвид кога ќе се одлучува по барањето. Мнозинството судии одлучи да го одбие барањето.

Класичен пример за потфрлањето на Уставниот суд да ги заштити барањата за заштита на слободи и права од страна на граѓаните е Барањето за заштита на слободи и права У.бр.165/2014 разгледувано за време на **9-та Седница** на Уставниот суд одржана на **25 март 2015 година**. Барањето се однесуваше на заштита на слободите и правата,во случај на дискриминација по основ на политичка припадност. Станува збор за вработени во ЈП „Комуналец" – Гостивар, кои се членови на политичка партија (н.з. Националната демократска преродба). По завршувањето на Локалните избори во 2013 година дел од подносителите на барањето добиле отказни решенија а дел биле прераспределени на пониски работни места што не одговараат на нивната стручна подготовка. Во излагањето на рефератот, судијката-известител **Вангелина Маркудова** истакна дека вработените поднеле тужби за дискриминација по основ на политичка припадност до Основниот суд Гостивар кој донел правосилна одлука дека не постои дискриминација. Судијката истакна дека подносителите на барањето претходно не поднеле претставка до Комисијата за заштита од дискриминација. На крај тааа го заврши излагањето аргументирајќи дека Уставниот суд нема надлежност да одлучува за уставноста на ова прашање.

По излагањето на рефератот се отвори расправа. Судијката **Наташа Габер-Дамјановска** имаше забелешки затоа што во рефератот стои дека подносителите на барањето не се обратиле до Комисијата за заштита од дискриминација, наведувајќи дека тоа не го спречува постапувањето на Уставниот суд. Дополнително, судијката укажа дека дури и подносителите да се обрателе до Комисијата, таа немала да може да постапува имајќи предвид дека подносителите на барањето веќе воделе судска постапка. Со овие аргументи се сложи судијта **Јован Јосифовски**. Судијата **Сали Мурати** наведе дека сè повеќе граѓани се обраќаат до Уставниот суд за заштита од дискриминација по основ на политичка припадност. Тој наведе дека товарот на докажување во постапките за дискриминација, според Законот за спречување и заштита од дискриминација, паѓа на товар на страната што е тужена. Судијката **Гзиме Старова** истакна дека најлесно е Судот да констатира дека нема надлежност, но во државата генерално постои политизација при пристапот до работното место. Според неа, Уставниот суд има обврска и треба да постапува со посебно внимание, бидејќи одлуките на Судот можат да придонесат кон деполитизација. Судијката констатитараше дека сите облици на дискриминација спаѓаат во тешко докажлива категорија. Судијата **Сали Мурати** во своето повторно обраќање се произнесе дека со решавањето на ваквите барања на граѓани до Уставниот суд, се зацврстува правниот поредок на Република Македонија и поради тоа предложи јавна расправа по предметот. Претседателката **Елена Гошева**, предлогот за свикување на јавна седница по предметот го стави на гласање по кое шест судии беа ЗА, додека тројца судии беа ПРОТИВ.

Јавната расправа беше закажана и се одржа на **26 ноември 2015 година**, односно по **8 месеци** од одлуката за нејзино одржување. За време на расправата својство на јавност присутни беа новинари, подносителите на барањето за заштита на права и слободи, нивниот застапник-адвокат, претставник на Народниот правобранител, како и телевизиски екипи на 4 национални телевизии. Судијката-известител **Вангелина Маркудова** истакна дека јавната расправа се организира по поднесеното барање од страна на неколку вработени во ЈП „Комуналец" – Гостивар за заштита на права и слободи. Таа изложи дека подносителите на барањето се членови на политичката партија - Национална демократска преродба (НДП). Директорот на јавното претпријатие е член на политичката партија Демократска унија за интеграција (ДУИ). Неговите решенија за отпуштање од работа и прераспоредување биле оспорени и поништени од страна на редовните судови, но некои од пресудите во моментот на јавната расправа не биле правосилни.

Подносителите на иницјиативата раскажуваа за односот на новото раководство на јавното претпријатие кон нив. За нив тоа бил многу тежок период во кој биле подложени на континуирана дискриминација. Подносителите биле извикувани по ходниците на претпријатието и им биле упатени прашања и навреди од типот на „Вие од кај Руфи уште ли сте тука? Што чекате, одете си дома!“ Врз вработените се вршел притисок да ја променат членската карта од партијата. Според претставниците на јавното претпријатие сите оспорени решенија за прераспоредување на работно место биле донесени врз основа на Актот за систематизација на претпријатието. По исказите на овие странки, збор му беше даден на директорот на ЈП „Комуналец“ – Гостивар кој истакна дека сака да зборува на мајчин албански јазик. Претседателката **Елена Гошева** одговори дека Уставниот суд нема преведувач и дека доколку тој сакал да зборува на мајчин јазик требало да најави пред почетокот на јавната расправа. Директорот истакна дека на овој начин му се крши правото да се обрати на мајчин јазик. За збор се јавија судиите **Никола Ивановски и Сали Мурати** кои предложија јавната расправа да се одложи. Бидејќи никој не беше против, претседателката **Елена Гошева** ја одложи расправата и истакна дека Уставниот суд дополнително ќе закаже термин за продолжението.

Наместо да закаже продолжение на јавната расправа, Уставниот суд за време на **15-та Седница** одржана на **31 мај 2016 година**, односно 14 месеци по 9-та Седница на Уставниот суд одржана на **25 март 2015 година** и 6 месеци по прекинатата јавна расправа, донесе Решение У.бр.165/2014 со кое го отфрли барањето за утврдување на дискриминација од страна на подносителите.

Ваквото долготрајно постапување на Уставниот суд е загрижувачко. Уставниот суд и покрај процесните обврски да ја продолжи јавната расправа, на непрофесионален и таен начин донесе решение без да ги сослуша сите странки и учесници во постапката. Ваквото постапување е спротивно и на членот 55 од Деловникот на Уставниот суд кој утврдува дека на јавната расправа се поканува и Народниот правобранител чие излагање е задолжително, освен доколку не присуствува, а бил уредно поканет. Исто така загрижува и фактот што Уставниот суд не користи услуги на преведувач од албански јазик. Иако ваквите јавни расправи во пракса се многу ретки, Уставниот суд, во духот на Охридскиот рамковен договор преточен во Уставот на РМ преку Амандманите од 2001 година, треба да има предвид дека кога странките што учествуваат во постапката се припадници на некоја од заедниците во Република Македонија, неопходно е овозможување на користење на нивниот јазик во Судот. Целокупното постапување укажува на фактот дека во Република Македонија е неопходно воведување на институтот „уставна жалба“, но не без притоа да се зајакне капацитетот на судиите и самиот Уставен суд за кој се чини дека не остварува една од најважните улоги поради кои е основан – заштитата на слободите и правата на граѓаните.

# XI. УСТАВНА ЖАЛБА

Обезбедувањето и заштитата на човековите права и слободи е еден од основните предуслови за функционирање на демократијата преку принципот владеење на правото. Историски гледано од моментот на донесување на Универзалната декларација за човековите права на Организацијата на Обединетите Нации (ООН), активностите на ова поле се бројни. Покрај донесувањето и усвојувањето на Европската конвенција за основните човекови права и слободи (во понатамошниот текст: ЕКЧП) и нејзините пропратни протоколи, многу други меѓународни документи во оваа област ги третираат човековите права и слободи. Направени се безбројни усилби да се сфати значењето на овозможување на остварување на човековите права и слободи.

## 1. Европски стандарди

Преамбулата на Европската конвенција за заштита на човековите права и слободи укажува на целта што сака Универзалната декларација за човекови права да ја постигне а тоа да обезбеди општо и ефективно признавања и исполнување на правата утврдени во неа. Советот на Европа пак како меѓународна организација има за цел да постигне поголемо единство меѓу своите членки и за постигнување на таа цел е потребата од заштита и развој на човековите права и основни слободи. Во овој документ се потврдува длабоката приврзаност на Советот на Европа кон оние основни човекови слободи кои ги чинат темелите на правдата и мирот во светот и чија заштита се заснова врз вистинската политичка демократија и врз заедничкото сфаќање и почитување на човековите права од кои тие слободи зависат. Во исто време потенцирани се стремежите заеднички за европските земји и таквото наследство на идеалите и политичките традиции почитување на слободата и владеењето на правото да ги направат првите чекори за колективно гарантирање на определените права утврдени во општата декларација.[61]

Следејќи ја содржината на ЕКЧП особено е важно да се извршува прифатената обврска на секоја земја да ги овозможува и заштитува човековите права и слободи не само преку теоретскиот пристап, што значи постоење на легислатива, туку тоа да се остварува во праксата, да се произведе правно дејство од постојната легислатива. Европскиот суд за човекови права (во понатамошниот текст: ЕСЧП) нагласува дека овозможувањето треба да биде остварено преку правните лекови кои ги овозможува секоја држава а кои треба да бидат ефективни или делотворни како во правото така и во практиката.[62] Според јуриспруденцијата на судот тие правни лекови да бидат делотворни, треба да бидат „реални и ефективни а не теоретски и илузорни“. Бројни се критериумите утврдени од страна на ЕСЧП за делотворноста на тие правни лекови и од пресудно значење е овозможување и обезбедување на соодветно обештетување, надоместување за претрпената повреда, но истовремено да се обезбеди и разрешување на суштината на засегнатото право. Во оваа насока секако дека е и остварување на постојниот принцип на супсидијарност и обврска за негова примена. Супсидијарниот принцип е презентиран и применуван преку ЕКЧП како еден од принципите на толкување на истата. Во понатамошното зајакнување на овој принцип е и Протоколот 15 на ЕКЧП со кој се презентира поексплицитно обврската на земјата – членка да преку националното законодавство врши заштита на човековите права и слободи во националните органи. Ваквата презентирана обврска одредени земји во регионот и пошироко ја имаат остварено порано, пред донесување на овој Протокол и негово ратификување, на начин што во меѓу другите предвидени правни лекови во националното право, ја имаат предвидено и можноста за покренување на постапка за остварување на заштита на човековите права и слободи пред Уставните судови како највисоки органи во земјите кои се надлежни за заштита на Уставот на дадената земја – држава. Ваквиот пристап е сосема прифатлив кога се има предвид дека во прашање се фундаменталните права и слободи кои што фактички се уставно-правна категорија. Некои земји оваа можност ја реализираат подоцна, а некои сè уште се во фаза на размислување каков пристап да остварат по однос на ова прашање.

[61] Преамбула од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи.
[62] Види пресуда Ротару против Романија, Жалба бр. 28341/95.

## 2. Уставната жалба во Западниот Балкан

Анализирајќи ги состојбите во регионот на поранешна СФРЈ лесно се вади заклучок дека ваквиот правен лек што го имаат обезбедено во својот правен систем се именува различно и тоа како: апелација - во Босна и Херцеговина, уставна тужба - во Република Хрватска, уставна жалба - во Република Србија и во Црна Гора.[63] Именувањето на правниот лек е ирелевантно ако се има предвид што е целта на неговото воведување. Како што е веќе наведено првенствената цел за воведување на вакви правни лекови е највисокиот орган во државата кој што е фактички посебен и независен орган од редовното судство, одвоен и од законодавната и извршната власт, да го третира крајно прашањето на заштита на човековите права и слободи во државата. Во исто време тоа претставува крајна инстанца во државата во остварување на заштитата на човековите права и слободи пред остварување на можноста да се аплицира пред Европскиот суд за човекови права и слободи - ЕСЧП. Република Македонија иако ја има ратификувано Европската конвенција и протоколот број 15, супсидијарниот принцип, преку примена на правниот лек пред Уставниот суд за заштита на определени права и слободи, го има рестриктивно предвидено.

Потребно е да се нагласи дека Уставните судови како национални органи се и надлежни за заштита на Уставот на дадената држава. Примената на овие правни лекови пред Уставните судови е тесно врзана за претходното искористување на правните лекови како дадена законска можност за правна заштита. Во зависност од карактерот на поединечниот правен акт кој се оспорува пред Уставниот суд и содржината на самото барање зависи и карактерот на одлуката на конкретниот Уставен суд. Секако дека во овој сегмент од значење се и причините и даденото образложение на поднесеното барање. Заради поедноставување на обврските на заинтересираното лице наједноставен пристап до Уставните судови е пополнување на постојниот одреден образец кој што претставува иницијален акт за постапување пред Уставниот суд. Во регионот државите го следат примерот на ЕСЧП кој својот образец го има објавено на интернет страницата на судот. Имајќи ја предвид содржината на овие обрасци, заинтересираните лица даваат релевантни податоци и истите треба да бидат презентирани јасно и конкретно како би овозможиле Уставните судови ефикасно и ефективно да постапуваат по барањата.

Во текот на своето работење по правниот лек поднесен пред Уставните судови во наведените држави, истиот првенствено ја утврдува и констатира интервенцијата која што е направена во предметното право или слобода, се впушта во утврдување на прифатливоста на барањето, во самата содржина на истото и донесува одлука првенствено имајќи го предвид поставеното барање на заинтересираното лице. Меѓу другото, одлуките на Уставните судови се движат во насоки на поништување и укинување на поединечниот акт, враќање на предметот на постапување пред органот кој што ја направил евентуалната повреда, забраната за понатамошно вршење одредени активности, одредува отстранување на штетни последици во одреден рок, наредува вршење на одредени дејствија, враќање во поранешна состојба, надомест на материјална и нематеријална штета, како и објавување на својата одлука.

Ефикасноста и ефективноста во постапувањето на Уставните судови најдобро може да се оценува преку контрола на извршувањето на одлуките на Уставните судови. Извршувањето на самите одлуки е комплицирано прашање и одговорот може да се најде во секој поединечен случај. Потребно е да се напомене дека постојат голем број проблеми во извршувањето на одлуките на Уставните судови кое нешто го доведува во прашање ефикасното обезбедување и заштитување на конкретното право или слобода. Ваквите проблеми секако дека понатаму се предмет на разгледување пред ЕСЧП не само од аспект на ефикасноста на правниот лек како таков туку и на самото остварување на човековите права и слободи гледано од процедурален и содржаен аспект.

[63] http://www.ccbh.ba, http://www.usud.hr, www.ustavni.sud.rs, www.ustavnisud.me

## 3. Потребата од Уставна жалба во Република Македонија

Состојбата во Република Македонија по однос на прашањето на постоење на можност за примена на правен лек пред Уставниот суд, а во врска со прашањето за остварувањето на заштитата на човековите права и слободи е поразлично од сите други држави во регионот, а и пошироко. За жал состојбата околу овие прашања не може да се оцени како позитивна и покрај тоа што теоретски постои можност во одредена област Уставниот суд на РМ да постапува во делот за заштита на одреден права и слободи иако во праксата и во тој мал одреден дел резултатите не се на завидно ниво. Согласно Уставот на Република Македонија, Уставниот суд на РМ е орган на републиката која ја штити уставноста и законитоста. Ваквиот генерален опис на надлежноста на Уставниот суд е дообјаснет и проширен со другите членови од Уставот кои што го третираат прашањето на надлежност на Уставниот суд. Така, согласно член 110 од Уставот на РМ Уставниот суд на РМ ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверување, совеста, мислата и јавно изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забрана на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност. Ваквата поставеност на Уставниот суд води до заклучок дека во делот за човековите права и слободи, евентуално со поднесување на некое барање би можеле исклучиво само одредени права да бидат заштитувани преку Уставниот суд. Нема одговор за ваквиот пристап. Може да се претпоставува само зошто уставотворецот се одлучил на ваков пристап, но во секој случај може да се констатира дека овој пристап е исклучително рестриктивен. Не е спорна околноста дека во постапките пред редовните судови постои можност да се овозможува одредена судска заштита меѓутоа идејата да се даде уставно-правен карактер на истата преку уставно-правна процедура не е остварена. Не е релевантно само ова прашање. Друго е прашањето што преку ваквата уставната поставеност се штитат во одреден дел слободите и правата на човекот и граѓанинот, а во одреден дел, односно во делот на забрана за дискриминација, истата се штити само спрема граѓанинот. Нема одговор за ваквиот пристап зошто постои разлика помеѓу човекот и граѓанинот кога обврската преземена од ЕКЧП е дека секому под јурисдикција на дадената држава, во случајот РМ, е да му се обезбедат и штитат права и слободи утврдени во ЕКЧП и нејзините протоколи (член 1 од ЕКЧП). Во прилог на сето ова се секако вредностите и принципите веќе елаборирани во самата преамбула на ЕКЧП.

Рестриктивниот и лимитиран пристап постоеше можност да се исправи и да се измени со овозможување на воспоставување на правен лек – уставна жалба во времето кога се направи обид да се донесат одредени амандмани на Уставот во текот на 2014 година. Овие нацрт-амандмани кои што во тој период беа предложени, предизвикаа големи реакции во кои истите негативно се оценуваа. Содржината на овие амандмани предвиде воведување на институтот уставна жалба меѓутоа дадените аргументи воопшто не беа јасни и концизни, туку напротив се предлагаа со многу кусо несоодветно и неиздржано образложение и презентираа една состојба на конфузност особено кога се има во предвид воспоставување на систем на паралелизам и на потребата од ефективни и ефикасни правни лекови. Добро е што Собранието не ги стави овие нацрт амандмани на дневен ред бидејќи постоеја многу елементи за несоодветно постапување, меѓу кои: забрзаната собраниска процедура во отсуство на опозицијата и немањето на јавна расправа и стручни дебати околу содржината на овие амандмани.[64]

Што се однесува до паралелизмот на полето на постојните правни лекови за заштита на човековите права, се поставува прашање дали е потребно постоење на правен лек за погоре наведената заштита како пред редовното судство во граѓанска, кривична, прекршочна и управна постапка, така и пред Уставен суд. Ако се анализира праксата на ЕСЧП, истата и на одредени правни системи како и теоретскиот научно – академскиот пристап не е непознато да се дава можност за барање за заштита на правата и слободите во презентираните насоки, а тоа таа заштита да може да се остварува преку повеќе правни лекови. На заинтересираното лице е да одбере кој правен лек ќе го користи во ситуација кога нема со закон предвидена одредена хиерархија во таа постапка преку која се доаѓа до одлука со која што е направена финалната, крајна интервенција. Ова се разбира дека се прифаќа само во услови кога нема поврзаност во искористувањето на предвидените правни лекови.

[64] Види реакција на Институтот за човекови права (ИЧП) во однос на нацрт амандманите на Уставот на РМ објавени на веб страната на ИЧП www.ihr.org.mk.

Во овој домен уставната жалба или иницијалниот акт пред Уставниот суд за започнување на постапка за заштита на човековите права и слободи треба да се цени како неопходен правен лек за нејзиното остварување. Ова највеќе од аспект, како што веќе се напомена, дека станува збор за фундаментални права и слободи кои што се уставна категорија.

Што се однесува до можноста во РМ за заштита на правата и слободите директно да се остварува во постапка пред редовното судство, може да се констатира дека истата постои. Таа се остварува преку дадените законски решенија во разни области од правото при што директната заштита се остварува и преку Законот за облигационите односи (ЗОО) во делот за личните права. Во Законот за изменување и дополнување на ЗОО во член 9-а покрај заштитата на имотните права, регулирана е и заштита на личните права, а тоа секое физичко и правно лице да има право на заштита на своите лични права согласно со закон. Во ставот 2 од овој член не се наброени сите лични права но материјално правната заштита е возможна ако се има предвид измената на членот 142 од ЗОО со кој е извршено усогласување и дополнување на поимот што претставува штета, така што покрај обичната штета и испуштената корист како материјална штета, опфатена е и штетата настаната од повреда на личните права. Со ваква законска поставеност фактички дадена е можност да се ремедира состојбата во која што е извршена повредата за кое нешто праксата на ЕСЧП е јасна и децидна. Во оваа постапка, како и во сите други судски постапки судиите имаат обврска правилно да ја применуваат релевантната пракса на ЕСЧП. За жал на ова поле не може да се детектираат успешни резултати имајќи ја предвид дадената погоре наведена можност.

Дали ова значи дека дадените можности за остварување заштита на човековите права и слободи во редовните судски постапки и лимитираната можност пред Уставниот суд се контрапродуктивни или нешто друго е во прашање!? Мора да се напомене дека особено Уставниот суд на РМ непрактикувајќи соодветно да ја третира крајната интервенција во даденото право или слобода и да донесува одлука која не ја ремедира состојбата, целосно ги обесхрабрува заинтересираните лица да ја користат дадената уставна можност. Секако дека треба да се додаде и непостоењето на вербата во независноста и непристрасноста во работата на судиите кое нешто е детектирано како од домашниот, така и од меѓународниот фактор.

Искуството и праксата на Уставните судови во регионот се во насока истите да можат да вршат интервенции во правосилните и конечните одлуки на националните судови. Тоа подразбира нивно укинување, поништување или преиначување со одредување на надомест за сторената повреда на одреденото право и слобода. Во одлуките на Уставните судови се среќаваат релевантни аргументи и причини за донесената одлука, како и напатствија за натамошното постапување без да се наруши принципот на самостојноста во надлежностите на редовното судство. Уставните судови во своите одлуки потенцираат дека не се судови од четврта инстанца, дека не навлегуваат во утврдување на фактичката состојба и дека ја оставаат можноста редовните судови да одлучуваат во делот за примена на материјалното право освен ако нивното постапување е арбитрарно. Ако станува збор за арбитрарност, истата е предмет на оценување од страна на Уставните судови.

Во секој случај потребно е да се направат сериозни напори да се овозможи ефективна и ефикасна заштита на човековите права и слободи во соодветна уставно-правна постапка пред Уставниот суд кој е гарант на уставноста во државата. Со воспоставување на правниот лек уставна жалба се врши и уште една одредена и посебна контрола на правилната примена на Уставот врз постапувањето и на редовното судство во овој домен.

Во востановувањето на овој правен лек потребна е подолготрајна и експертска работа како од научно-теоретски аспект и од искуства во практиката и тоа како на национално поле така и на меѓународно со примена и на компаративниот принцип. Секако дека за транспарентноста е потребно голем број и на јавни дебати, а тие да бидат организирани со цел да се даде можност на сите заинтересирани лица да се запознаат и евентуално придонесат во разрешување на ова важно прашање.

# XII. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

## 1. Независност

Мнозинството судии полага голема доверба во одговорите што ги испраќаат органите што го донеле оспорениот пропис или друг општ акт. Ова особено се однесува на одговорите добиени од страна на Собранието и Владата кои неретко испраќаат идентични дописи во кој е содржан одговорот до Уставниот суд. И покрај ваквата практика, изостанува официјална реакција на Судот. Од дел од дискусиите на судиите произлегува сомневање дека предметите не се распределуваат по азбучен ред, а распределувањето го врши генералниот секретар на Судот. Ова отвора можност за манипулации при распределувањето на предмети. Уставните судии понекогаш носат дијаметрално спротивни одлуки од претходната пракса на Судот, па дури и од сопствената пракса. Класичен пример е отфрлањето на иницијативата за Одлуката за распуштање на Собранието кога подносител беше пратеник на опозициска партија и потоа укинување на истата Одлука кога подносител беше пратеник на владејачка партија. Постапувањето по иницијативи што одат во корист на владејачкото мнозинство е далеку побрзо од оние што би можеле да одат на негова штета. Иницијативата за укинување на Законот за помилување беше процесирана за неверојатни 40 денови од поднесувањето до усвојувањето на конечна одлука.

**Препораки:**

1. Судиите по добивањето на одговорите што ги испраќаат органите што го донеле оспорениот пропис или друг општ акт да заземат критички став и да не ги сметаат за утврден факт пред да ги завршат неопходните проверки.
2. Уставниот суд да реагира соодветно доколку одговорите што ги добил од две или повеќе различни институции се идентични.
3. Уставниот суд да обезбеди софтвер за автоматско распределување на предметите по случаен избор со што ќе се намали можноста за манипулации при распределување на сензитивни предмети.
4. Уставните судии уживаат целосна независност, заштитена преку Уставот и нивниот Деловник за работа. Тоа треба да им преставува доволна мотивација да се издигнат над политичките или било кои други притисоци врз нивната работа.
5. Уставниот суд треба да има еднаков пристап кон сите примени иницијативи и барања од граѓаните, предметите да ги работи според принципот на ефикасност и ефективност и да не дава приоритет на предмети што не се итни, без разлика кој е предлагачот, односно барателот.

## 2. Стручност

Значителен дел од судиите не го исполнуваат условот да бидат „истакнати правници". Иако рефератот во писмена форма е доставен до сите судии, судиите-известители не го образложуваат подетално дури и кога во судската сала се наоѓаат претставници на јавноста. Без наведување на подносителот на уставната иницијатива или барањето за заштита на слободи и права на граѓаните и резиме на наводите, јавноста не е во можност да разбере за што точно станува збор при дискусиите и одлучувањето на судиите. Добар дел од судиите кон предметите не пристапуваат по принципите на итност, ефективност и ефикасност. Ваквиот однос особено загрижува кога се известителни во предмети за заштита на слободи и права по барања на граѓаните. Уставниот суд често отфрла иницијативи затоа што се непотполни или оспорените одредби престанале да предизвикуваат правно дејство. Понекогаш уставните судии не бараат одговор од органите што го донеле оспорениот пропис или друг општ акт. Дел од судиите понекогаш одлучуваат дијаметрално спротивно од начинот на кој самите одлучувале во други предмети а за исти или слични уставно-правни прашања. Постои голема поделеност и повремено нетрпение помеѓу некои од судиите избрани пред и по 2011 година. Уставниот суд во текот на 2015 у 2016 година одржа само една јавна расправа и покрај тоа што судиите немаа стручност да расправаат и одлучуваат по општествени прашања што не секогаш се поврзани со правото.

**Препораки:**

6. Неопходно е судиите-известители своите реферати да ги образложуваат подетално, особено кога во судската сала се наоѓаат претставници на јавноста. Без наведување на подносителот на уставната иницијатива или барањето за заштита на слободи и права на граѓаните и резиме на наводите, јавноста не е во можност да разбере за што точно станува збор при дискусиите и одлучувањето на судиите.
7. Судиите повеќе да се придржуваат до принципите на итност, ефективност и ефикасност, особено кога се известителни во предмети за заштита на слободи и права по барања на граѓаните.
8. Непотполните иницијативи како и оние што содржат одредби што повеќе не се во правниот поредок не смеат да бидат отфрлани со леснотија. Уставниот суд има можност да работи на предмети по сопствено убедување и по службена должност, а судиите треба да се концентрираат на суштината, а не на техничките детали од оспорените одредби и на тоа дали откако тие биле укинати или поништени не биле пренесени во некој друг акт.
9. Судиите мора да останат доследни до претходната пракса на Уставниот суд и до начинот на сопственото претходно одлучување. Промената на ставови на судската или лична пракса мора да биде детално аргументирана и поткрепена со факти и податоци за промената на ставот.
10. Личното нетрпение и немањето на комуникација и разбирање за време на работните состаноци не смее да се пренесува во судската сала и да влијае врз одлучувањето по предметите.
11. Неопходно е почесто организирање на јавни расправи на кои би биле поканети експерти од повеќе области што би придонело кон мултидисциплинарниот пристап на Уставниот суд при неговото одлучување.

## 3. Непристрасност

Дел од судиите своето одлучување понекогаш го темелат на лични ставови и мислења што може да доведе до пристрасност при работата и одлучувањето. Еден судија сметаше дека во неговиот реферат не треба да се користи судска пракса која не би одела во прилог на неговите ставови. Друг судија не ги доставил сите списи што произлегле од што го испратил органот што го донел оспорениот пропис. Вообичаено претседателката на Уставниот суд дозволува јавување за збор на стручните соработници што работеле на рефератот, но тоа не му беше дозволено на еден од најискусните соработници.

**Препораки:**

12. Судиите треба да избегнуваат темелење на лични ставови за можните придобивки од оспорените прописи туку нив да ги разгледуваат од призмата на нивната согласност или несогласност со Уставот и/или законите.
13. Судиите мора да се издигнат над сопствените лични убедувања и да бидат ослободени од секакви предрасуди како и да се дистанцираат од нивните врски или мислења за подносителите на иницијативите или барањата.
14. Сите одговори и прилози што ги добива судијата-известител мора да бидат содржани во прилог на рефератот за предметот со што сите судии би имале увид во доставените материјали од кои може да зависи нивното гласање.
15. Претседателката на Уставниот суд треба да овозможува јавувања за збор на сите стручни соработници што работеле на рефератите, но и на оние што сметаат дека имаат претходно знаење во врска со оспорениот пропис или општ акт.

## 4. Транспарентност

До 2014 година Уставниот суд беше една од најтранспарентните институции во државата, дозволувајќи аудио и визуелно снимање на седниците од страна на медиумите и назначувајќи лице за односи со јавноста. Тоа повеќе не е случај со што Судот се затвора за јавноста. Уставниот суд не обезбедува информации за можноста граѓаните да ја следат работата за време на седници. Судиите во своите излагања се оскудни дури и кога работат на предмети што предизвикале голем интерес или гнев кај јавноста. Понекогаш Уставниот суд одржува седници кои се затворени за јавноста без притоа да образложи на кој начин и поради кои причини е донесена таквата одлука.

**Препораки:**

16. Уставниот суд треба да размисли за враќање на поранешната пракса на аудио и визуелно снимање на седниците од страна на медиумите. Доколку големиот број на снимателі го одвлекува работното внимание на судиите, да се размисли за систем на издавање одобренија за снимање од страна на една или неколку камери, по систем на ротација, согласно поднесени барања од медиумите. Како алтернатива, Уставниот суд да обезбеди опрема за видео пренос (во живо или набрзо по одржана седница) преку интернет.
17. Уставниот суд треба да назначи лице за односи со јавноста кое како во минатото ќе комуницира со новинарите и други заинтересирани лица и ќе одржува редовни брифинзи за време на кои ќе ја претставува тековната работа на Судот и ќе одговара на прашања поврзани со делокругот на Уставниот суд.
18. Уставниот на својата веб страница, преку брошури и други промотивни материјали треба редовно да ги известува граѓаните за можноста седниците на Судот да ги следат во судската сала.
19. Уставните судии треба да подетално да ги образложуваат рефератите и да се посветат на поопсежна дебата за иницијативи што се поднесени од голема група на граѓани или се на теми што предизвикале голем интерес или гнев кај јавноста.
20. Одлуките за затворање на седници за јавноста треба да бидат усвојувани од страна на мнозинството судии и во писмена форма во која детално ќе бидат содржани причините поради затворањето на седниците.

## 5. Заштита на слободи и права на граѓаните

Бројот на поднесени барања за заштита на слободи и права од страна на граѓаните од година до година е во константно опаѓање. Во своето 24-годишно функционирање Уставниот суд има примено околу 300 барања, а прифатено било само едно. Ваквиот податок укажува дека овој правен институт не е ефективно право средство во правниот поредок на државата. И покрај тоа што Деловникот на Уставниот суд налага одржување на јавни расправи кога се одлучува по барањата за заштита на слободи и права, ова во пракса не се случува.

**Препораки:**

21. Уставниот суд мора да ја врати довербата од граѓаните што сметаат дека им се повредени некои уставни слободи или права.
22. Уставниот суд да го почитува членот 55 од сопствениот Деловник кој утврдува дека, по правило, за заштита на слободите и правата Уставниот суд одлучува врз основа на одржана јавна расправа.
23. Начинот на постапување по барањата за заштита на слободи и права треба да биде насочен кон уверување на јавноста дека Уставниот суд е подготвен да ја спроведува предложената „уставна жалба“.
24. Да се организира широка и сеопфатна јавна и стручна дебата за воведување на институтот „уставна жалба“ во правниот поредок на државата.