

**Проф. д-р Тања Каракамишева**

## **За потребата од реформа на Уставниот суд на Република Македонија**

### **1. За различните модели на заштита на уставноста и законитоста**

Уставниот суд е посебен орган кој е чувар на Уставот во една земја како и заштитник на уставноста, законитоста, слободите и правата на граѓаните во рамките на националниот правен систем. Од организациска гледна точка, можат да се утврдат неколку модели на контрола на уставноста, и тоа:

**1. Американски модел кој е заснован со случајот Марбери и Медисон (Marbery v. Madison** од 1803 година) и согласно доктрината на Џон Маршал, според кој, уставните прашања се предмет на разгледување и решавање од страна на сите судови кои влегуваат во составот на редовното судство (при што постои децентрализирана, дифузна или дисперзирана постапка на контрола), и врз основа на организирање постапка која е карактеристична за редовното судство (*incidenter*). Додека американскиот модел со дифузен систем на заштита на уставноста ги овластува сите судови да ја оценуваат уставноста на законите, европскиот модел ја концентрира моќта за оценка на уставноста во еден орган. Во Европа како примери на држави кои имаат усвоено американски модел на заштита на уставноста се Данска, Естонија, Ирска, Норвешка, Шведска, во Северна Америка покрај САД овој модел се применува и во Канада, во Африка во Боцвана, Гамбија, Гана, Гвинеја, Кенија и други.<sup>1</sup>

**2. Нов (Британски) модел на Комонвелтот.** Овој модел не може да се класифицира ниту во американски, ниту во европски. За него е карактеристично тоа што постапката за заштита на уставноста и на

---

<sup>1</sup> Во Азија, ваков модел имаат: Фиџи, Индија, Јапонија, Малезија, Непал, и други, во централна и јужна Америка: Аргентина, Бахами, Барбадос, Боливија, Доминиканска република, Мексико и други. Види: <http://www.concourts.net/introen.php>.

законитоста е во надлежност на највисокиот суд во земјата составен од редовни судии кои не се политички номинирани. По правило, овој модел во најголем дел врши превентивна контрола на уставноста, иако во одредени случаи поведува и репресивна контрола на уставноста. Одлуките кои се носат од највисокиот суд во овој модел имаат *erga omnes* ефект.

**3. "Австриски" (континентален) модел на заштита на уставноста и на законитоста.** Овој модел е заснован согласно Келзеновата теорија од 1920 година. Според оваа теорија постои зависност меѓу принципот на супрематија на Уставот, од една, и принципот на супрематија на Парламентот, од друга страна. Уставните прашања според овој модел се разгледуваат и решаваат од страна на посебен, специјализиран орган наречен уставен суд во чиј што состав влегуваат судии кои се квалификувани да решаваат уставни прашања<sup>2</sup>, или од страна на редовните највисоки судови<sup>3</sup>, или од страна на посебни

---

<sup>2</sup> Во Европа, земји кои го имаат прифатено овој модел на организирање на уставни судови се: Андора, Албанија, Босна и Херцеговина, Белорусија, Хрватска, Чешка, Република Македонија, Германија (со 12 регионални уставни суда во Баден-Вуртембергер, Баварија, Бранденбург, Бремен, Хамбург, Хесен, Нидерсашен, Нордхаин-Вестфален, Раинланд-Фалц, Саарленд, Сашен, и Сашен-Анхалт), Унгарија, Италија, Литванија, Латвија, Луксембург, Малта, Полска, Русија, Словенија, Словачка и други. Во однос на квалификуваноста на судиите интересно е да се напомене дека најголем број од уставните судии во Европа се од редот на универзитетските професори по уставно право. Така на пример, уставните судии во Шпанија се избираат од редот на универзитетските професори по право, адвокати, јавни обвинители, државни службеници кои мора да поседуваат професионално искуство од областа на правото најмалку 15 години. Во Шпанија, уставните судии именувани од редот на универзитетските професори се најчесто професори по уставно право кои пишувале мислења за најпроблематичните аспекти од шпанскиот уставен модел, и тоа почнувајќи од основните и личните слободи и права, па сè до територијалната поделба на власта. Главни прашања кои се предмет на разгледување на Уставниот суд на Шпанија поврзани со територијалните аспекти се: 1. концептот на самоуправањето на регионите, 2. супрематијата на националното над регионалното право, 3. концептот на основните владини услуги, 4. доменот на Законот за хармонизирање, и 5. содржината на државното право. Уставниот суд на Шпанија, со одлука бр. 76/1983 ја зголеми независната власт на регионите повикувајќи се на член 150.3 од Законот за хармонизирање каде што е наведено дека националната влада "може да наложува донесување закони во областите кои се делегирани на регионите кога е тоа неопходно за да се обезбеди еднаква примена на правото на целата земја". Според Судот, Законот за хармонизирање е уставен механизам кој националната влада може единствено да го употреби во случаи кога ниту едно друго средство не е можно да се примени, бидејќи тоа би значело интервенција на националната власт во областите кои се во надлежност на автономните регионални власти". Види подетално во трудот на: **Enrique Guillén López, Judicial Review in Spain: The Constitutional Court, Loyola of Los Angeles Law Review, Vol. 41: 529, 2008. Исто така, види поопширно и во трудот на: André Lecours, Regionalism, Cultural Diversity and the State in Spain, 22 J. Multilingual & Multicultural Dev. 210, 213 (2001).**

<sup>3</sup> Во Белгија тоа е Арбитражниот суд во Брисел, Исланд, Монако, Косово, Лихтенштајн.

одбори во рамките на редовните судови кои работат исклучиво на уставни прашања во посебна постапка. Одлуките кои се носат од страна на овие судови имаат erga omnes ефект без разлика дали станува збор за превентивна или за репресивна контрола на уставноста, односно на законитоста. Според Келзен, посебниот орган кој ќе ја штити уставноста и законитоста во една земја треба да биде составен од независни личности, најчесто универзитетски професори по уставно право, кои ќе можат на најобјективен начин да проценат дали законите кои се усвоени од страна на Парламентот се во согласност или не со Уставот на земјата. За Келзен, Уставниот суд треба да делува како "негативен законодавец" кој е задолжен да ги поништува или укинува законите или некои негови делови кои не се во согласност со највисокиот правен акт<sup>4</sup>.

**4. Мешовит (американско-континентален) модел.** Овој модел има елементи и од дифузниот и од концентрираниот систем со широки овластувања на уставните или врховните судови<sup>5</sup>.

**5. Француски (континентален) модел** кој е заснован врз моделот на Францускиот Уставен совет од 1958 година каде решавањето на уставните прашања се во надлежност на посебни тела (уставни совети) или, пак, на посебни комори во рамките на врховните судови<sup>6</sup>.

## **2. Моделот на заштита на уставноста и законитоста во Република Македонија**

Уставот на Република Македонија од 1991 година го прифаќа европскиот (континентален) модел на заштита на уставноста и законитоста затоа што оваа заштита ја доделува на посебен орган, на Уставниот суд на

---

<sup>4</sup> Види во трудот на: **Michel Rosenfeld, Justice Sydney L. Robins Professor Of Human Rights Cardozo School of Law, Constitutional Adjudication In Comparative Perspective: The European Model as Against The American in Terms of Politics Law and Interpretation,** <http://www.aals.org/profdev/constitutional/rosenfeld.html>.

<sup>5</sup> Овој модел се применува во Португалија, Грција, Швајцарија, Тајван, Перу, Гватемала, Колумбија, Венецуела и други.

<sup>6</sup> Овој модел се применува во Франција, Алжир, Мароко, Мозамбик и други.

Република Македонија кој е орган на Републиката, и кој согласно својот уставен статус, не припаѓа во системот на поделбата на власта.

Уставот ја дефинира позицијата на Уставниот суд, неговиот состав, надлежноста, функциите и имунитетот на судиите како и правниот ефект на неговите одлуки. Согласно член 113 од Уставот, начинот на работа и постапката пред Уставниот суд се уредуваат со акт на Судот.<sup>7</sup>

Заштитата на уставноста и законитоста не претставува извршување на некоја државна власт, туку е автономна и независна функција. Остварувањето на надлежноста на Уставниот суд на РМ е над односите кои постојат меѓу носителите на законодавната и извршната функција на власта.

Согласно на ова, Уставниот суд е еден од клучните фактори во имплементирањето на Уставот. Токму Судот го анализира процесот на градење и реализирање на односите меѓу властите дефинирани во Уставот. Овој орган, како и сите останати уставни органи, е уставна институција чија што основа и граници на делување се утврдени во Уставот и се во функција на нивно реализирање. Ваквата позиција на Уставниот суд гарантира дека условите за реализирање на уставно-судската функција се веќе заштитени од какво било влијание на носителите на политичката власт.

Но, од друга страна, уставниот статус на Судот му овозможува дистанцирање од политичките авторитети при вршењето на уставно-судската функција, при што Судот има континуирана и стабилна позиција во презентирање на сопствената независна положба при промената на носителите на власта.

### **3. За потребата од реформа на Уставниот суд на Република Македонија**

#### **1. Потреба од воведување уставна жалба (тужба) во Република Македонија.**

---

<sup>7</sup> Види: Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ, Скопје, 2005, (стр. 119). Деловникот на Уставниот суд на РМ е донесен на 7. октомври, 1992 година.

Уставната заштита на правата и слободите на граѓаните е комплексно прашање кое зазема централно место во секоја демократска држава. Комплексноста произлегува од сложената природа на основниот облик на заштита кој е директно детерминиран од карактерот на прописите со кои се уредува материјата на слободите и правата и нивната заштита<sup>8</sup>, од системот на нивната заштита односно од органите кои таа заштита ја остваруваат (редовните судови, уставните судови, омбудсманот и сл.), од основните начела врз кои е поставена постапката за нивна заштита (правото на одбрана, двостепеноста, јавноста и слично), како и од инструментите и од правните средства кои им стојат на располагање на граѓаните за нивна заштита (тужба, жалба, уставна тужба (жалба) итн.)

Уставната жалба (тужба) претставува инструмент за заштита на индивидуалните права на граѓаните. **Станува збор за индивидуална иницијална активност изразена преку специфичен позитивно-процесен инструмент.**

Првиот традиционален основ на уставната тужба се наоѓа во американскиот институт *judicial review* воспоставен во Уставот на САД од 1787 година<sup>9</sup> и во британскиот правен систем<sup>10</sup>, додека вториот во шпанската

---

<sup>8</sup> Станува збор, пред сè, за уставот, уставните закони, законите, повелбите и декларациите, иако не смеат да се заборават и актите на меѓународното право поради сè поизразените тенденции гаранциите на слободите и правата на граѓаните да не се третираат само како внатрешно прашање на одредена држава, туку како универзални вредности кои се гарантираат, меѓудругите, и со актите на меѓународното право. Основно начело е слободите и правата на граѓаните, начинот на нивната заштита, причините за нивното ограничување, обемот на ограничувањата итн. да се утврдени во Уставот како највисок правен акт на државата. Од друга страна, во споредбеното уставно право се зборува и за **три можни ситуации на овластувања** на законодавецот да ја уреди содржината на слободите и правата на граѓаните: **прво**, кога уставното овластување на законодавецот да ја уреди содржината на слободите и правата на граѓаните е поврзано со некое конкретно право или слобода, **второ**, кога овластувањето за донесување на закон со кој се уредува содржината на основните слободи и права е формулирано како општа норма, и **трето**, кога во уставниот систем се прифатени двете претходно споменати правила, како општо правило со кое му се делегира на законодавецот правото да ја уредува содржината на слободите и правата на граѓаните, но и како конкретно овластување на законодавецот во врска со некое поединечно право или слобода. Види поопширно во трудот на: **Проф. д-р Маријана Пајванчиќ, О једном облику уставне заштите основних слобода и права граѓана, Црногорска академија наука и умјетности, Демократичност поретка у Савезној Републици Југославији-проблеми, могуќности и правци унапреѓивања, Подгорица, 1996, (стр. 39-49).**

<sup>9</sup> **Judicial review** е резултат на специфичниот историски развој на улогата на судот во оние правни поредоци кои се вбројуваат во **common law** системите. Судовите во ова семејство на

правна традиција односно во институтот **procesos forales** или **recours d'amparo**<sup>11</sup>. Силно влијание врз современата физиономија на уставната жалба, исто така, изврши и модерната концепција на уставното судство, заснована на идеите на Ханс Келзен, а нормативно вообличена во Уставот на

---

права традиционално не биле само надлежни за решавање на спорите меѓу поединците, туку истовремено и речиси рамноправно и за решавање на конфликтите меѓу поединците и државата. Историскиот основ за **judicial review** според мислењето на авторитетите од оваа област треба да се види во установите на британското средновековно право познати под називите **habeas corpus** или **personal exhibition**. Види поопширно во: **Vojin Dimitrijević, Milan Paunović, Prava i slobode, Međunarodni i jugoslavenski standardi, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1995, (стр.116-117).** ...”На секој законски акт може да му се провери уставноста ако постои подносител на тужба. Со тоа Уставот станува **paramount law**, како што тоа Џон Маршал во 1803 година, образложувајќи го уставно-судското право на проверување на законите, ги засновал своите размислувања врз Хамилтоновиот Federalist Paper No. 78”. Види подетално во трудот на: **Hans Vorländer, Supremacija ustava. O odnosu napetosti između demokracije i konstitucionalizma”, Politička misao, br. 1, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2001, (стр.26-35).**

Големиот придонес што САД го дал во развојот на политичката теорија и правната мисла претставува токму доктрината на **judicial review**. Според оваа доктрина судовите имаат моќ да ги поништат владините акти доколку се спротивни на Уставот. Моќта на поништувањето е проширена и на актите на националните извршни власти, Конгресот, како и на дејствијата преземени од државната администрација. Клучниот документ кој ја заживеја оваа доктрина е случајот **Marbery v. Madison во 1803 година**. Во овој случај, претседателот на Врховниот суд јасно го потенцираше фактот дека Уставот на САД е израз на народната волја, и оттука, тој го контролира извршувањето на севкупната законодавна и извршна власт. Уставот има супрематија над обичниот закон, и сите закони кои се во спротивност со Уставот се поништуваат. Поопширно за ова види во: **Jerome A. Barron, C.Thomas Dienes, Constitutional Law in a Nutshell, S. Paul, Minn, West Publishing Co., 1991, (стр.5-11).**

<sup>10</sup> Во Велика Британија, суштината на **judicial review** се состои во моќта на Високиот суд да врши надзор над законитоста на одлуките донесени од страна на извршната власт. Понекогаш именуван со поимот “судска надлежност на супервизија”, институтот **judicial review** ги обединува во себе најосновните уставни принципи. Парламентарната супрематија и владеењето на правото бараат од судовите да ценат дали извршната власт се движи во рамките на законот. Интересни размислувања за обемот и примената на институтот **judicial review** во Велика Британија, види во: **John Adler, Constitutional and administrative law, The MacMillan Press LTD, 1989, (стр. 297-312).**

<sup>11</sup> Ампаро живее и денес како позитивно-правен институт во Шпанија и во бројни држави од Латинска Америка, секако не во изворна, туку во модификувана, битно модернизирана форма. Така, согласно Уставот на Шпанија, ампаро може да се поднесе пред секој редовен суд или пред Уставниот суд. Постапката ампаро пред Уставниот суд може да ја покрене секој граѓанин доколку се повредени неговите права со некој акт на парламентот кој нема легислативен карактер. Доколку повредата на правото е извршена со акт од легислативен карактер, во таков случај важи постапката за контрола на апстрактната уставност. Правото на ампаро детално е разработено во Законот за судска заштита на основните права на човекот од 1978 година во кој се вели дека ова правно средство може да се поднесе со цел судска заштита на следниве права: правото на слободно изразување на мислата, правото на слобода на здружувањето, право на тајноста во комуникацијата, слободата на вероисповест, гарантирањето на неповредливоста на домот и слободата на движењето, а од 1979 година, со декрет на кралот, ампарото е проширено и на следниве права: правото на достоинство, правото на лична и семејна приватност, правото на тајност во телефонските комуникации, слободата на движењето и синдикалната слобода.

Австрија од 1920 година. За разлика од **judicial review** и од **d’amparo** кои спаѓаат во групата на редовни правни средства за заштита на човековите права, во континентално-европските правни системи уставната жалба има третман на **исклучителен, специфичен правен инструмент** кој може да се употреби само доколку националниот правен поредок **не предвидува никакво друго средство за заштита на повреденото право**. Што значи, граѓаните можат да употребат уставна жалба дури откако ќе ги исцрпат сите правни средства за заштита на своето право.<sup>12</sup>

Несомнено е дека уставната жалба претставува инструмент за заштита на основните слободи и права на граѓаните пред Уставниот суд.<sup>13</sup>

Правото на поднесување уставна жалба мора да биде изречно предвидено во националниот правен поредок. Исто така, мора да биде

---

<sup>12</sup> Ова практично значи дека пред да употребат уставна жалба граѓаните претходно треба да ја искористат жалбата во управната или редовната судска постапка. На пример, во хрватскиот Уставен закон за Уставниот суд на Република Хрватска (Народне новине бр. 13/91), во чл. 28, е прецизирано дека уставната тужба може да се поднесе ако тужителот смета дека со судска одлука, со одлука на управните власти, или со одлука на некое тело кое врши јавни овластувања му е повредено некое човеково право заштитетно со Уставот на Република Хрватска. Но, понатаму се прецизира дека за повредите каде што е дозволено покренување на управен спор, односно ревизија во парничната или вонпарничната постапка, правната заштита се смета за исцрпена дури откако е одлучено по овие правни средства. Ваквите ограничувања се нужни со цел употребата на уставната тужба да не доведе до заобиколување на редовниот пат на правна заштита и целиот товар да се префрли на Уставниот суд што може да има мошне сериозни последици. Уставната тужба е последно средство со кое може да се бара заштита на уставните слободи и права. Значи, не станува збор ниту за редовно, ниту за вонредно правно средство. Користењето на овој правно-процесен инструмент претставува нужна претпоставка за задоволување на барањата за исцрпување на сите домашни правни средства како услов за обраќање до меѓународните органи, до Европската комисија и до Европскиот суд за правата на човекот утврдени во Европската конвенција за човековите права. Преземено од: **Prof. dr. Smiljko Sokol, Prof. dr. Branko Smerdel, Ustavno pravo, Informator, Zagreb, 1998, (стр. 118-119).**

<sup>13</sup> Најопшто, Уставниот суд се дефинира како специјализиран суд чија што надлежност е ограничена на постапување по уставните прашања. Основната задача на секој уставен суд е да ја контролира уставноста на законите со цел нивна усогласеност со Уставот или другите темели на правото, заштита на основните човекови слободи и права како и разрешување на судирот на надлежности меѓу државните органи. Освен што ги извршуваат овие функции, уставните судови кои припаѓаат на трите основни модела (англо-американскиот, францускиот и германскиот), во помала или поголема мерка се занимаваат и со прашања од областа на изборите, или, како во случајот со федералните уставни судови, разгледуваат прашања кои се однесуваат на надлежностите меѓу републичките и сојузните власти. Интересни размислувања за современата улога и значење на уставните судови се изложени во освртот: **Budućnost europskog sudbenog sustava o ustavnoj ulozi europskih sudova (The Future of the European Judicial System – The Constitutional Role of European Courts), 6<sup>th</sup> International ECLN-Colloquium/IACL Round Table, 2-4 studenoga 2005, Berlin, SR Njemačka, објавен во: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 56, Br. 1, Zagreb, 2006, (стр.193-200).**

дефинирана и надлежноста на уставните или редовните судови да постапуваат по неа.

Најинтересно, и воедно најконтраверзно прашање кое се разгледува во теоретско-практичните расправи за и околу уставната тужба е дали правото на поднесување на овој процесен инструмент има субјективен карактер, односно претставува субјективно право на оној кој тврди дека му е повредено некое човековото право или слобода?

Поголемиот дел од контраверзите потекнуваат од различното дефинирање на поимот субјективно право, но и од различниот агол на разгледување на уставната жалба (тужба) инспириран од позитивно-правните обележја на овој институт во конкретниот национален поредок. Ако се работи за субјективно право тогаш во националниот поредок мора да биде пропишана обврска на судот мериторно да одлучува по уставната жалба доколку претходно се исполнети сите пропишани процесни претпоставки. Доколку таква обврска не е пропишана, уставната жалба (тужба) не е субјективно право, туку “милост” на судот, односно дискреционо право на судот да одлучува дали ќе постапува или нема да постапува по неа.

**Уставниот суд на Република Македонија нема надлежност да постапува по уставни жалби (тужби) поднесени од граѓани или од други субјекти на кои им е повредено некое уставно загарантирано право или слобода. Уставот на Република Македонија не предвидува таква надлежност, односно има мошне рестриктивен однос кога станува збор за заштитата на слободите и правата на човекот и граѓанинот.<sup>14</sup>**

Имајќи ги предвид позитивните искуства кои се среќаваат во државите кои ја прифатиле уставната жалба (тужба) во својот правен систем како индивидуален процесен инструмент за заштита на индивидуалните права на човекот, од една, како и потребата од обезбедување поголем степен на

---

<sup>14</sup> Така, според чл. 110, точка 3 од Уставот на РМ, Уставниот суд на РМ ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.



уставно-судска заштита на слободите и правата во Република Македонија, од друга страна, неминовно не доведува до констатација дека уставотворецот ќе треба да го отвори прашањето за реформирање на Уставниот суд на РМ. Реформата во оваа насока ќе треба да започне со проширување на надлежноста на Уставниот суд во делот на поголема заштита на уставно загарантираните права и слободи на граѓаните.

Фактот дека мнозинството современи правни поредоци не се задоволуваат со само еден процесен инструмент, туку пропишуваат повеќе процесни средства за заштита на повредените уставно загарантирани слободи и права, ја наметнува потребата и Република Македонија да фати приклучок кон овој исклучително демократски тренд на развој на заштита на граѓанските права и слободи.

Употребата на уставната жалба (тужба) во РМ треба да биде можна само доколку претходно граѓаните ги имаат исцрпени сите правни средства за заштита. Така, воведувањето на овој процесен инструмент во РМ може да се разгледа преку **две алтернативи на прифаќање:**

- првата би значела употреба на уставната жалба од страна на македонските граѓани доколку им е повредено кое било човеково право или слобода загарантирано со Уставот (значи поширок контекст на заштита),

- додека втората алтернатива би значела употреба на уставната жалба за заштита само на основните слободи и права загарантирани во Уставот на РМ.

И во првата и во втората алтернатива може да се предвиди дека заштитата на човековите права и слободи пред Уставниот суд може да се случи:

а) доколку за нивна заштита не е предвидена надлежност на друг суд, или

б) уставната жалба може да се употреби само против правосилни и конечни акти (кога станува збор за судски одлуки со кои се тврди дека е повредено некое право на граѓанинот).

**2. Потреба од донесување Закон за Уставниот суд на Република Македонија.**

Фактот дека речиси и да не постои држава во светот која има Уставен суд во својот систем, а која нема донесено посебен закон, или уставен закон за уредување на, пред сè, статусните прашања поврзани со Уставниот суд, го отвора прашањето колку во Република Македонија е потребно да се донесе ваков закон. Потребата е евидентна. Искуствата на другите држави зборуваат дека уредувањето на статусот, организацијата и надлежностите на Уставниот суд мора да се уредат со посебен закон или со посебен уставен закон, поради значењето и карактерот на овие прашања во уставно-правниот систем на земјата<sup>15</sup>. Законот за Уставниот суд на РМ ќе го подигне квалитетот на разработка на прашањата поврзани со Судот кои сега се уредуваат со акт (Деловник) на Судот.

### **3. Промена на начинот на предлагање и начинот на избор на уставните судии во Република Македонија.**

Системот на предлагање и избор на уставните судии мора да обезбеди рамнотежа со цел да се гарантира независност од какви било политички влијанија и самостојност на судиите, да се гарантира висок степен на стручност и квалификации на судиите кои се избрани на оваа должност, да се обезбеди широк спектар на знаења, искуство и култура во Судот, како и политички сензибилитет кој во ниту еден момент не смее да ја наруши самостојноста и непристрасноста на судијата. Потребата од поголемо вклучување на искусни судии во Уставниот суд на РМ или на признати и докажани пензионирани судии од Врховниот или од апелационите судови кои имаат големо искуство во вршењето на судската функција претставува добар модел за реформирање на составот на Уставниот суд на РМ. Исто така, потребата од вклучување на афирмирани универзитетски професори по право во составот на Уставниот суд на РМ ќе ја зајакне улогата на овој важен орган. Потребата да се бараат поголеми професионални и стручни

---

<sup>15</sup> Треба да се споменат искуствата на Република Словенија, Република Хрватска, Република Србија, Австрија, Шпанија, Романија, Бугарија, Чешка, Словачка, Германија, Албанија, Полска, Латвија, Литванија, Ерменија, Италија и други земји кои материјата која поблиску се однесува на статусот, организацијата и надлежноста на Уставниот суд ја уредуваат со посебен закон.

квалификации при изборот на уставните судии како и долгогодишно правно искуство претставува исто така исклучително значаен критериум за избор на уставен судија.

Компаративната анализа на изборот на уставните судии покажува дека постојат два главни система на именување на уставни судии, плус уште еден комбиниран кој е мешавина на претходните два.

**Првиот систем е системот на директно именување** во кој не е вклучена никаква постапка на избор (на пример, системот кој се применува во Канада, Финска, Франција, Ирска, Литванија, Норвешка, Шведска, Турција и други земји). Овој систем може да се подели на две подгрупи.

Според првата подгрупа, моќта на именувањето е дискреционо право на конкретна институција (Франција, Литванија, Турција). Во Франција, именувањето на уставните судии е подеднакво поделено на по тројца судии кои се именуваат од страна на Претседателот на Републиката, Сенатот и Националното собрание. Во Литванија, по тројца судии именува претседателот на Републиката, Парламентот и Врховниот суд. Претседателот на Турција ги именува судиите, но врз основа на посебни квоти на кандидати кои доаѓаат од конкретни правни професии.

Според втората подгрупа, моќта на именување кандидати за уставни судии е поврзана со претходно доставени предлози од други органи (примерот со Финска, Шведска, Ирска). Така на пример, Република Ирска има посебен Советодавен одбор за судско именување чии што препораки мора да бидат земени предвид при именување на уставните судии. Во Финска, самиот Уставен суд предлага кандидати за идни судии, по што претседателот на Републиката ги именува новите судии, врз основа на претходно извршени консултации со министерот за правда и Советот на министри.

**Вториот систем е изборен систем, и се смета дека има поголем демократски легитимитет за разлика од првиот.** Изборот на уставните судии најчесто го врши Парламентот (примерот со Унгарија, Латвија, Португалија, Словенија, Германија и други). Во случајот со Германија, Бундестагот избира само половина од уставните судии на индиректен начин преку Комитетот за судиски избор, кој е пропорционално составен од членови на Бундестагот. Во Португалија, десет судии од постојните 13 ги избира Парламентот. Разликата што постои меѓу изборните системи во различните земји е според тоа која институција ги предлага уставните судии. Така, предлозите можат да дојдат од претседателот на државата (примерот со Словенија, Азербејџан), од горниот дом на Парламентот (Хрватска), мешавина на предлози од Парламентот, извршната власт и Врховната судска власт (примерот со Латвија), или Судскиот совет (примерот со Република Македонија) или предлозите да доаѓаат од парламентарните политички партии (Лихтенштајн)<sup>16</sup>.

**Третиот е хибриден систем, мешавина на двата претходни система.** Овој систем е најчесто применуван и се развива во различни варијанти. Во некои земји, изборниот елемент може да има еднаква тежина како и елементот на именување (примерот со Австрија), но најчесто изборната компонента е поважна од именувањето (примерот со Албанија, Ерменија, Романија, Шпанија и други). Во хибридниот систем, властите кои предлагаат уставни судии, како што се, судските тела или совети можат, исто така, директно да именуваат судии (примерот со Босна и Херцеговина, Бугарија, Италија и други земји).

Се смета дека системот во кој изборот на уставните судии не зависи само од една гранка на власта, односно сите гранки на власта (законодавната,

---

<sup>16</sup> Види поопширно во: **European Commission for Democracy Through Law, Venice Commission, Revised Report on the composition of Constitutional Courts**, <http://www.venice.coe.int/docs/1997>

извршната и судската) се паритетно вклучени во изборот на уставните судии е најдемократскиот систем кој поседува најголем степен на легитимитет.

Вториот систем ги вклучува оние земји каде што парламентот е единствениот орган кој ги избира уставните судии, при што одлуката за изборот се носи со квалификувано мнозинство од пратениците, односно со исто мнозинство кое е потребно за да се пристапи кон менување на Уставот<sup>17</sup>. Во оваа смисла, се разликуваат три основни модели во изборот на уставните судии: монократски, мнозински и супермнозински.

Оттука, според поголемиот број теоретичари, најдобар начин на избор на уставните судии е кога сите три гранки на власта (законодавната, извршната и судската) се подеднакво вклучени во изборот на судиите. Исто така, од големо значење за изборот на уставните судии е и времетраењето на нивниот мандат. Уставните судии најчесто се избираат за подолг мандат, без право на реизбор. Главно преовладува мандат од 9 години како и измената на 1/3 од судиите да се случува на секоја трета година.

#### **4. Утврдување одговорност на уставните судии за својата работа.**

Основниот принцип врз кој почива уставната демократија е принципот на одговорност на сите гранки на власта, а посебно на судската и на уставно-судската власт. Со оглед на значењето што Уставниот суд како орган на Републиката ја има во Република Македонија упатува на потребата од утврдување висок степен на одговорност на уставните судии, посебно затоа што истите имаат моќ да поништат или укинат закони кои ги има донесено Собранието на РМ како претставничко тело на сите граѓани во државата. Во многу земји од источна и централна Европа постои размислување да се отстрани ексклузивната моќ на уставните судови да вршат апстрактна контрола на уставноста на законите и да се воведат дифузен модел на

---

<sup>17</sup> Во Германија, Полска, Литванија, Унгарија, Словенија, Русија, Хрватска, Парламентот ги избира судиите на Уставниот суд. Постојат одредени специфичности во начинот на избор во секоја од овие споменати земји. Така на пример, во Словенија, претседателот на Републиката има исклучиво право да предлага кандидати за уставни судии, кои потоа ги избира Парламентот. Во Полска, сите 15 уставни судии ги избира Парламентот, а потоа претседателот ги именува претседателот и потпретседателите на Уставниот суд од редот на кандидатите кои ги предложиле самите уставни судии. И во Унгарија сите 11 уставни судии ги избира Парламентот со 2/3 мнозинство од пратениците.

постапка за оценка на уставноста. Исто така, во некои земји постои можност да не се применат одлуките на уставните судови и истите да се преиспитаат од страна на законодавниот дом ако квалификуваното мнозинство пратеници тоа го побараат. Така на пример, полскиот Парламент може со 2/3 мнозинство од пратениците да ги поништи одлуките донесени од Уставниот суд, односно со истото мнозинство со кое може да се промени и Уставот на Полска. Ваквиот систем му дозволува на законодавецот да ги поништи одлуките на Уставниот суд со цел да ги одбрани своите политики во случај кога уставниот суд премногу навлегува во процесот на креирање политика. Истото се случува и во Романија каде што законодавниот дом може да ги поништи одлуките на Уставниот суд ако за тоа одлучи 2/3 мнозинство од пратениците во двата дома<sup>18</sup>.

#### 4. Заклучок

Во уставната теорија е присутно размислувањето дека уставниот суд има значајни функции во консолидирањето и одржувањето на демократското владеење во една земја. Уставниот суд игра сè поважна улога во "оживувањето" на највисокиот правен акт во земјата како акт кој ја обликува и насочува политичката власт. Но, факт е дека не сите уставни судови можат да ја остварат оваа цел. Некои од нив стануваат немоќни структури во налетот на моќта на извршната и законодавната власт, некои не можат да го придобијат почитувањето од јавноста, бидејќи се трансформираат во "диктатори" на тоа што извршната и законодавната власт треба да прави трансформирајќи се во "скриени политичари" кои ја негираат волјата на граѓаните.

Уставниот суд на Република Македонија има потреба од вистинска реформа, и тоа како во однос на начинот на предлагање и начинот на избор на уставните судии, законско уредување на статусните прашања поврзани со Уставниот суд, воведување на нов процесен инструмент за заштита на

---

<sup>18</sup> Види подетално во трудот на: Sarah Wright Sheive, *Central and Eastern Europe Constitutional Courts and the anti-majoritarian objection to judicial review*, *Law and Policy in International Business*, <http://www.clas.ufl.edu/users/kreppel/pos6933/sheive.pdf>.

слободите и правата на граѓаните во Република Македонија, така и во делот на одговорноста на уставните судии за својата работа, квалификациите и професионалноста на уставните судии, мандатот и промената на 1/3 од составот на Уставниот суд на секоја трета година.