ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

ПОТРЕБА ЗА ВОВЕДУВАЊЕ УСТАВНА ТУЖБА ВО ПРАВНИОТ ПОРЕДОК НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Институт за човекови права

Auswärtiges Amt

Human Rights

Документ за јавни политики

ПОТРЕБА ЗА ВОВЕДУВАЊЕ УСТАВНА ТУЖБА ВО ПРАВНИОТ ПОРЕДОК НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Издавач:
Институт за човекови права

За издавачот:
Маргарита Цаца Николовска

Уредник:
Антонио Павловски

Автори:
Александар Љ. Спасов

Ана Чупеска

Лектура:
Татјана Стојановска

Графички дизајн:
Бисера Атанасовска

Скопје, 2023 година

Овој документ за јавни политики е изработен со финансиска поддршка од Германската амбасада. Неговата содржина е одговорност на Институтот за човекови права и не ги одразува гледиштата на Германската амбасада или влада.

СОДРЖИНА

1. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ 4

2. ВОВЕД (ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ) 5

3. СУМАРЕН ПРЕГЛЕД НА РЕЛЕВАНТНАТА НОРМАТИВНА РАМКА ЗА УСТАВНА ТУЖБА/ЖАЛБА ВО РАЗЛИЧНИ ПРАВНИ ПОРЕДОЦИ 7

3.1. Република Словенија 7

3.2. Република Хрватска 8

3.3. Република Србија 9

3.4. Црна Гора 10

3.5. Босна и Херцеговина 11

3.6. Сојузна Република Германија 13

4. ПРЕПОРАКИ ЗА ВОВЕДУВАЊЕ СЕОПФАТНА УСТАВНА ЖАЛБА ВО ПРАВНИОТ ПОРЕДОК НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ЗАЈАКНУВАЊЕ НА УЛОГАТА НА УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, КАКО ЗАШТИТНИК НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА 15

1.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Документов за јавни политики „Потреба за воведување уставна тужба/жалба во правниот поредок на Република Северна Македонија“ е анализа на правно-политичкиот контекст и потребата за воведување на правното средство „уставна тужба“ односно „жалба“ во правниот поредок на Република Северна Македонија, имајќи ја предвид генералната заложба за зајакнување на улогата на Уставниот суд на Република Северна Македонија, како заштитник на човековите права и слободи.

Авторите во документов презентираат компаративна анализа на нормативната рамка за уставна тужба, односно жалба во правните поредоци на Република Словенија, Република Хрватска, Република Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, како и на Сојузна Република Германија. Изборот на овие држави, односно на нивните правни поредоци е поради нивната регионална поврзаност, но и заедничката правно-политичка историја во подолг временски период со нашава држава. Во случајот на Сојузна Република Германија, авторите поаѓаат од значајното влијание што германското право, во целина, го има врз развојот на континентално-правната традиција на која ѝ припаѓа и правниот поредок на нашава држава, но и поради долгата успешна историја на уставната жалба во германскиот повоен правен поредок и особено улогата на Сојузниот уставен суд на оваа држава, како заштитник на човековите права и слободи, со што овој Суд и од историска перспектива има извонредно важна улога во трансформацијата на германската држава и општество во развиена и функционална демократија и правна држава, после ужасните искуства од времето на нацистичката диктатура.

На крај од анализава, авторите презентираат препораки за јавни политики, поаѓајќи од најамбициозната цел за воведување сеопфатна уставна тужба/жалба преку амандманска промена на Уставот на Република Северна Македонија, на среден, односно на долг рок, а продолжувајќи со препораки за зајакнување на улогата на Уставниот суд, како заштитник на човековите права и слободи на краток или среден рок, а пред амандманската промена на Уставот и преку користење на постоечката нормативна рамка или промена на важечки закони. На тој начин авторите предлагаат препораки што треба да одговорат на ургентната потреба од јавни политики во оваа област.

2.

ВОВЕД (ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ)

Документов за јавни политики „Потреба за воведување уставна тужба/жалба во правниот поредок на Република Северна Македонија“ е сеопфатна анализа на потребата и можноста за воведување на правното средство „уставна тужба“ односно „жалба“[1] во правниот поредок на Република Северна Македонија. Документов се состои од вовед во правно-политичкиот контекст во нашава држава, куса компаративна анализа на нормативната рамка за уставна тужба, односно жалба, во правните поредоци на Република Словенија, Република Хрватска, Република Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, како и на Сојузна Република Германија и сценарија за можноста за воведување на ова правно средство во правниот поредок на Република Северна Македонија и зајакнување на улогата на Уставниот суд на Република Северна Македонија, како заштитник на човековите права (препораки).

Анализава поаѓа од констатацијата дека постои објективна и практична потреба за проширување на нормативната рамка на нашиот правен поредок кон воведување на правното средство „уставна тужба“ односно „уставна жалба“, а со јасна цел да се унапреди и зајакне уставно - судската заштита на правата и слободите на граѓаните, загарантирани со нашиот Устав.

Голем број демократски држави го имаат ова правно средство со кое граѓаните директно располагаат за заштита на нивните основни права и слободи. И Венецијанската комисија е со став кој е во насока на фаворизирање на т.н. целосна, односно сеопфатна уставна жалба. Аргументите што го поткрепуваат овој став се: прво, дека уставната жалба овозможува најсеопфатна заштита на уставните права, второ, затоа што постои елементот на супсидијарност во контекст на обезбедување на правата гарантирани со ЕСЧП. Во таа смисла со овој аргумент се истакнува една многу значајната и прагматична цел, а тоа е растоварувањето на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) од зголеменото оптоварување и задолжување на домашните институции, односно, во прв ред, домашните судови да бидат ефикасни и ефективни во работата во делот на заштитата на фундаменталните права и слободи.[2]

Уставната тужба или уставната жалба е специфично правно средство со кое граѓаните, а во некои системи и правните лица, имаат право пред Уставниот суд да бараат заштита на основните права и слободи, гарантирани со Уставот, како највисок правен акт. Заштитата се однесува на повреди сторени со поединечни акти на државните органи, на централно ниво, нецентралните органи на јавната власт (на локално и/или регионално ниво, зависно од системот на организација на власта), како и од правни лица со јавни овластувања. Дополнително, во некои правни системи, освен поради повреди сторени со актите на извршната власт, заштита може да се бара и поради повреди сторени со актите на судската власт.Уставната тужба/жалба, генерално се смета за ефикасно правно средство кое ја зајакнува положбата на поединецот и заштитата на неговите уставно гарантирани права и слободи.

1 Во документот се користат и двата термина што се во циркулација за правното средство, односно „уставна тужба“ и „уставна жалба“ и секаде каде што се употребуваат имаат истоветно значење.

2 European Commission for Democracy through Law, Revised Report on individual access to constitutional justice, ***https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)001-e***

Уставната тужба/жалба не претставува „упад“ во редовното судство, имајќи предвид дека примарната одговорност за судската заштита на правата и слободите ја имаат редовните судови. Компаративно, таа е дополнително правно средство кое може да се користи согласно со прописите и не го трансформира Уставниот суд во „четврта судска инстанца“, определувајќи ја неговата надлежност да одлучува за повреди на слободите и правата, гарантирани со Уставот (основни слободи и права), воведувајќи критериуми за допуштеност на уставната тужба/жалба, а пред сè искористувајќи ги ,односно исцрпувајќи ги сите други достапни правни лекови, освен во исклучителни случаи каде повредата може да доведе до потенцијално голема штета.

Уставната тужба/жалба како правно средство, е присутна во повеќе правни системи во Европа. Во прв ред ја има во Сојузна Република Германија, а во регионов во Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора, Албанија и Косово. Само овој факт доволно зборува во прилог на воведувањето на уставната тужба/жалба во правниот систем на Република Северна Македонија. Досега иницијативи за нејзиното воведување (преку иницијативи за амандманска измена на Уставот) имало во 2005 и 2014 година,[3] но без успех.

3 За иницијативата за измена на Уставот на Република Македонија, предложена од Владата на Република Македонија, во 2014 година, а која„ меѓу останатото, содржеше и предлог за воведување уставна жалба во уставниот поредок, види повеќе во Предлогот достапен на: ***https://www.akademik.mk/wp-content/uploads/2014/07/Predlog-ustavni-izmeni.pdf***. Иницијативата содржеше и контроверзен предлог, како што е воведувањето на „меѓународна финансиска зона“, кој, во основа, имаа за цел да го суспендира правниот поредок на државата на дел од нејзината територија на која би работеле финансиски институции според посебни правила. Овој предлог беше критикуван од стручната и општата јавност и може да се означи како една од причините зошто постапката за измени на Уставот не заврши со успех.

3.

СУМАРЕН ПРЕГЛЕД НА РЕЛЕВАНТНАТА НОРМАТИВНА РАМКА ЗА УСТАВНА ТУЖБА/ЖАЛБА ВО РАЗЛИЧНИ ПРАВНИ ПОРЕДОЦИ

3.1. Република Словенија

Согласно со Уставот на Република Словенија,[4] во член 160, една од надлежностите на Уставниот суд е да одлучува по уставни жалби кои произлегуваат од повредата на човековите права и основните слободи, со поединечни акти. Во таа насока Законот за Уставниот суд на Република Словенија[5] ги разработува условите под кои може да се поднесе уставна жалба, како и постапката на одлучување по уставните жалби. Според член 50 уставна жалба може да се поднесе против поединечни акти со кои државни органи, органи на локалната заедница или носители на јавна власт одлучувале за правата и обврските на физичките и правните лица. Важно е да се нагласи дека и Народниот правобранител има право да поднесе уставна жалба која би била поврзана со предметите по кои постапува.

Општо правило во словенечкиот правен поредок е дека уставна жалба може да се поднесе само после исцрпување на сите правни лекови што му се на располагање на жалителот. Сепак, постои исклучок од ова правило, а тоа е можноста да се поднесе уставна жалба и пред исцрпувањето на правните лекови, доколку од спроведувањето на поединечниот акт би настапиле непоправливи последици за подносителот на жалбата.

Во првата фаза, Уставниот суд, во совет од тројца судии, одлучува дали ќе поведе постапка по поднесената уставна жалба, односно дали ќе одлучува за допуштеноста на жалбата. Генерално правило е дека жалбата не е допуштена ако повредата на човековите права и основните слободи немала сериозни последици врз подносителот на жалбата, со што Уставниот суд се ограничува само на сериозни повреди на човековите права и основните слободи, со што ја штити положбата на индивидуалниот подносител, но кога одлучува во тешки случаи, поставува стандарди за почитување на човековите права и основни слободи.

Дополнително, уставниот суд нема да поведе постапка доколку не се запазени процесните критериуми во кои освен исцрпувањето на правните лекови влегува и нејзината навременост, односно во рок од 60 дена од доставувањето на поединечниот акт, како и целосноста на жалбата која мора да ги содржи сите елементи наведени во Законот. Во оваа смисла жалбата може да биде вратена и на доработка од страна на подносителот.

Ако уставната жалба се прифати, односно ако се оцени за допуштена, Уставниот суд ја разгледува на затворена седница или може да одржи јавна расправа. Ако се прифати уставната жалба, советот или Уставниот суд може да го прекине спроведувањето на поединечниот акт што е оспорен со уставната жалба на затворена седница, ако од неговото спроведување би можеле да произлезат тешко отстранливи штетни последици.

4 Constitution of the Republic of Slovenia, ***https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en***

5 Constitutional Court Act of the Republic of Slovenia, ***https://www.us-rs.si/media/the.constitutional.court.act-zusts.pdf***

Уставниот суд, со решение, или ја отфрла уставната тужба како неоснована, или ја уважува и целосно или делумно го поништува или укинува поединечниот акт и го враќа предметот на органот надлежен да одлучува по него. Доколку Уставниот суд оцени дека оспорениот поединечен акт се заснова на потенцијално неуставен или незаконски пропис или општ акт донесен за вршење на јавни овластувања, поведува постапка за проверка на уставноста или законитоста на таквиот пропис или општ акт и одлучува со примена на одредбите од Глава IV од овој закон.

Ако Уставниот суд веќе одлучил за истата уставна работа и ја уважил жалбата, со решение со кое ја уважува уставната жалба, во целост или делумно го укинува или го поништува поединечниот акт и предметот го враќа на надлежниот орган да одлучи по него, согласно со член 60 од овој закон.

Ако Уставниот суд укине или поништи поединечен акт, може да одлучи и за спорно право или слобода - ако тоа е неопходно за да се отстранат последиците што веќе настанале врз основа на поништениот поединечен акт, или ако тоа го бара природата на уставното право или слобода и ако таквата одлука може да се донесе врз основа на информациите содржани во списите на предметот. Одлуката од претходниот став ја спроведува органот надлежен за спроведување на поединечниот акт што Уставниот суд го укинал или го поништил и го заменил со своја одлука. Доколку нема надлежен орган според важечките прописи, Уставниот суд го определува таквиот орган.

Во ноември 2023 година, Институтот за човекови права организираше студиска посета на Уставниот суд на Република Словенија, каде заедно со претставници од Уставниот суд на РСМ беа добиени сознанија за функционирањето на уставната жалба - како механизам за заштита на слободите и правата. На средбите, од претставниците на Уставниот суд на Република Словенија, беше потенцирано дека уставната жалба, како механизам, е предвидена во Законот за Уставен суд на Словенија, а не во Уставот. Таа се поднесува во рок од 60 дена од денот на доставување на поединечниот акт против кој е дозволена уставна жалба. Во исклучителни случаи Уставниот суд може да одлучува по уставна жалба која била поднесена по истекот на предвидениот рок.

Уставниот суд на Република Словенија води статистика за идентични или слични уставни жалби, при што од нивното тридецениско искуство беше истакнато дека најголем дел од поднесените уставни жалби се однесуваат на член 6 од Европската конвенција за човекови права. При изготвувањето на рефератите по поднесените уставни жалби, советниците задолжително ја цитираат практиката на Европскиот суд за човекови права и на Судот на правдата на ЕУ, а во зависност од природата на предметот, се цитира и практиката на германскиот Уставен суд.

3.2. Република Хрватска

Уставот на Република Хрватска[6], во член 125, алинеја 5 нормира дека Уставниот суд одлучува по уставни тужби против поединечни одлуки на државни органи, органи на единици на локална и регионална самоуправа и правни лица со јавни овластувања, кога со тие одлуки се повредуваат човековите права и основните слободи, како и правото на локална и регионална самоуправа, гарантирана со Уставот на Република Хрватска.

Уставниот закон за уставниот суд на Република Хрватска[7], во член 62, предвидува дека секој може да поднесе уставна тужба до Уставниот суд ако смета дека со поедине-

6 Ustav Republike Hrvatske, ***https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske***

7 Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, ***https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_05_49_967.html***

чен акт на државен орган, орган на локална и регионална самоуправа или правно лице со јавни овластувања, кое одлучувало за неговите права и обврски или поради сомневање или обвинение поради казниво дело, му е повредено човеково право или основна слобода загарантирана со Уставот, односно правото на локална и регионална самоуправа гарантирано со Уставот. Слично како и во словенечкиот модел, и во Хрватска можноста за поднесување уставна тужба е ограничена со исцрпување на достапните правни лекови. Уставниот суд ќе поведе постапка за уставна тужба и пред да се исцрпи законската патека, во случај кога правата и обврските на странката или сомнежот или обвинението поради кривично дело не се одлучени од судот во разумен рок, или во случај кога со оспорениот поединечен акт грубо се повредуваат уставните права, а сосема е јасно дека со неповедувањето на уставна судска постапка може да настанат сериозни и непоправливи последици за подносителот на уставната тужба. Во тој случај Уставниот суд на надлежниот суд ќе му одреди рок во кој треба мериторно да одлучи за правата и обврските, односно за обвинението за стореното кривично дело од странката.

Во однос на суспензивното дејство, по правило, поведената постапка не го запира од извршување поединечниот акт до окончувањето на постапката, освен кога со неговото извршување би му се нанела штета на подносителот која тешко би можела да се санира, и доколку одложувањето на извршувањето не е на штета на јавниот интерес.

Услов за допуштеност на уставната тужба е да се однесува на повредата на уставното право, со што Уставниот суд на Хрватска ја нагласува неговата улога на заштитник на основните права. Доколку ја усвои уставната тужба, Уставниот суд ќе го укине актот со кој е сторена повредата на заштитеното право. Важно е да се нагласи и дека доколку утврди дека уставното право на подносителот на уставната тужба му е повредено, не само со оспорениот акт, туку и со некој друг акт донесен во тој случај, тој акт Уставниот суд ќе одлучи да го укине, целосно или делумно.

3.3. Република Србија

Според член 170 од Уставот на Република Србија,[8] уставна жалба може да се поднесе против поединечни акти или дејствија на државни органи или организации на кои им се доверени јавни овластувања со кои се повредуваат или негираат човековите или малцинските права и слободи, загарантирани со Уставот, доколку се исцрпени или не се предвидени други законски средства за нивна заштита.

Законот за Уставниот суд на Република Србија,[9] исто така, правото на секое лице да поднесе уставна жалба го ограничува на повреда на човеково право или малцинско право, односно на права гарантирани со Уставот на Република Србија.

Согласно со Законот, уставната жалба се поднесува најдоцна 30 дена од денот на доставувањето на поединечниот акт, односно од денот на преземањето на дејството со кое е повредено човековото право или малцинското право гарантирано со Уставот.

По правило, поднесувањето на уставната жалба не го одложува извршувањето на актот, освен доколку со неговото извршување би можеле да настанат ненадоместливи штети за подносителот, но, истовремено, одложувањето не смее да е на штета на јавниот интерес или на правата на трети лица.

Интересно е да се нагласи дека во српскиот модел на уставната жалба одлуката на Уставниот суд - во случаи кога се повредени некои човекови или малцински права и

8 Устав Републике Србије, ***http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije#d6***

9 Закон о Уставном суду Републике Србије, ***http://www.ustavni.sud.rs/page/view/141-100030/zakon-o-ustavnom-sudu***

слободи гарантирани со Уставот на повеќе лица, но и кога единствено некои од нив поднеле уставна жалба - се однесува и на лицата кои не поднеле уставна жалба, а се наоѓаат во иста правна ситуација.

Кога уставниот суд, со одлука ќе утврди дека е повредено или ускратено некое човеково или малцинско право или слобода, гарантирана со Уставот, тогаш може да го поништи тој акт, да го забрани извршувањето на дејствието, или да нареди преземање на други мерки со кои ќе се отстранат утврдените повреди, штетните последици или ускратувањата предизвикани со актот или дејствието.

3.4. Црна Гора

Согласно со Уставот на Црна Гора[10], како што е нормирано во член 149, став 3, Уставниот суд одлучува по уставната жалба поради повреда на човековите права и загарантираните слободи од Уставот, а по исцрпување на сите ефективни правни лекови.

Согласно со Уставниот закон за Уставниот суд на Црна Гора,[11] уставна жалба може да поднесе секое физичко или правно лице, организација, група лица и други форми на организација кои немаат статус на правно лице, доколку сметаат дека нивното човеково право или слобода, гарантирани со Уставот, се повредени со поединечен акт, дејствие или непостапување на државен орган, државен орган на управа, орган на локалната самоуправа, односно локална управа, правно лице или друго лице што врши јавни овластувања.

Уставна жалба може да се поднесе по исцрпување на ефективните правни лекови, што подразбира дека подносителот на уставната жалба ги користел сите правни лекови на кои имал право, во согласност со законот, вклучително и ефективните и вонредните правни лекови и другите посебни правни лекови, правните лекови кои можат да доведат до измени на поединечен акт во корист на подносителот на уставната жалба, односно до престанок или исправка на дејствието, односно до престанок на непостапување на државниот орган, органот на државната управа, локалната самоуправа. орган, односно локална управа, правно лице или друго лице кое врши јавни овластувања.

Уставна жалба може да се поднесе и пред исцрпувањето на ефективните правни лекови од став 2 на овој член, доколку подносителот на уставната жалба докаже дека правниот лек, на кој има право во конкретниот случај, не е, или не би бил ефективен.

Уставна жалба се поднесува, согласно со член 69 од Уставниот закон за Уставниот суд на Црна Гора во рок од 60 дена од денот на доставувањето на поединечниот акт против кој може да се поднесе жалба во согласност со одредбите од наведениот закон, од денот на престанувањето на дејствијата со кои е повредено човековото право или слобода - гарантирани со Уставот, ако против тоа дејствие, не постои делотворно правно средство или од последниот ден на кој било можно да се избегне непостапувањето со кое е повредено човеково право или слобода, гарантирани со Уставот, ако против тоа непостапување нема делотворно правно средство.

Како и во претходните анализирани модели на уставна жалба, односно тужба, уставната жалба нема суспензивно дејство во однос на извршувањето на поединечниот акт, освен доколку подносителот, во своите наводи, стори веројатно дека со неговото извршување би настапиле неотстранливи штетни последици.

---

10 Ustav Crne Gore, ***https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_2/objava_105/fajlovi/Ustav%20Crne%20Gore.pdf***

11 Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, ***https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_2/objava_105/fajlovi/Zakon%20o%20Ustavnom%20sudu%20Crne%20Gore%202015_2_.pdf***

Изјавената, односно поднесената уставна жалба се доставува и до други лица на чиишто права и обврски би влијаела одлуката на Уставниот суд со кој се усвојува уставната жалба, а тие лица имаат право да се изјаснат за поднесената уставна жалба во рок кој го определува Судот.

Во одлучувањето Уставниот суд е ограничен со евентуални повреди на правата или слободите - гарантирани со Уставот, кои се наведени во уставната жалба.

Доколку Уставниот суд ја усвои уставната жалба, тогаш донесува одлука со која целосно или делумно се укинува тој акт и предметот го враќа на органот што го донел актот. Доколку во текот на постапката престанало правното дејство на оспорениот акт, а биде утврдена повреда, тогаш Уставниот суд, со донесување на одлуката за усвојување на уставната жалба, ќе одреди начин на правичен надоместок на подносителот поради претрпените повреди на човековите права или слободи.

Во случај повредата да е сторена со дејствие, тогаш Уставниот суд, со одлуката за усвојување на уставната жалба, ќе го забрани дејствието и ќе наложи донесување акт или преземање мерки и дејствија со кои ќе се исправат, односно ќе се отстранат штетните последици.

5. Босна и Херцеговина

Државата Босна и Херцеговина е уникатен и интересен случај во однос на нејзиното севкупно државно-правно уредување, вклучувајќи ја и улогата на Уставниот суд во нејзиниот правен поредок, односно неговата надлежност за постапување по правното средство - уставна жалба, односно уставна тужба, кое во случајот на правниот поредок на оваа држава има и особен назив: апелација.

Првенствено, Босна и Херцеговина сѐ уште ума устав, кој всушност е анекс на мировен договор, односно на т.н. Дејтонски мировен договор од 1995 година, со кој се стави крај на крвавата војна од 1992 до 1995 година, но и целосно се промени државно-правниот поредок на оваа држава, во споредба со нејзиното устројство по прогласувањето на независноста од март 1992 година, но и претходно, како федерална единица на поранешната СФРЈ. Така, Босна и Херцеговина се состои од два ентитета (федерални единици со конфедерални елементи) со називи: Федерација на Босна и Херцеговина (доминантно населена со Бошњаци и Хрвати) и Република Српска (доминантно населена со Срби) и еден кондоминиум наречен Дистрикт Брчко (населен со сите три конститутивни народи), чијашто логика на постоење е повеќе од геостратешка природа, отколку поради какво било друго оправдување. Ентитетот Федерација на Босна и Херцеговина, иако самиот во основа е федерална единица на државата, и самиот има федерална структура, односно е поделен на кантони со своја законодавна и извршна власт, и во таа смисла е „федерација во федерација". На централно ниво, државата се состои од три конститутивни народи: Бошњаци, Срби и Хрвати, има централни органи на власта (Парламентарно Собрание - како носител на законодавната власт, Претседателство што го сочинува по еден претставник на трите конститутивни народи - како колективен шеф на државата, Совет на министри - како носител на извршната власт, Суд и Обвинителство на Босна и Херцеговина - со надлежност да гонат сторители на кривични дела предвидени со заедничкото законодавство и Уставен суд на Босна и Херцеговина, кој е, *de facto*, највисок суд во државата. Посебен орган на власта е Високиот претставник во Босна и Херцеговина, кој е назначен од Советот за спроведување на мирот (во кој се членки држави од западната алијанса, плус Русија) чијашто примарна надлежност е да се грижи за спроведувањето на Дејтонскиот мировен договор, со неговите анекси, односно

за нормалното функционирање на државата, согласно со правниот поредок. Најважен аспект од неговата позиција се т.н. Бонски овластувања, со кои Високиот претставник има право да укине, поништи или донесе правни акти или да смени од политичка позиција носители на јавни овластувања, доколку со нивното дејство, односно со нивните политички одлуки го загрозуваат мирот, односно спроведувањето на Дејтонскиот мировен договор.

Согласно со Уставот на Босна и Херцеговина[12], чл. VI, Уставниот суд се состои од девет членови, од кои 4 членови се избрани од Претставничкиот дом на Федерацијата Босна и Херцеговина, два члена се од Собранието на Република Српска, а три членови избира претседателот на Европскиот суд за човекови права, по консултација со Претседателството. Судиите избрани од претседателот на Европскиот суд за човекови права не можат да бидат државјани на Босна и Херцеговина, односно се странци, што е уникатно решение во компаративното уставно право. Сепак, овој начин на именување беше уставно загарантиран само за првиот состав на Судот, со мандат што траеше пет години, додека за судиите кои ги именува претседателот на Европскиот суд за човекови права, во следните мандати, постои уставна можност Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина да донесе закон со кој ќе предвиди поинаков начин на избор (нешто што, досега, не е случај).

Согласно со правилата на Уставниот суд на Босна и Херцеговина[13] (основен акт со кој се регулира работата на Уставниот суд на Босна и Херцеговина), Судот разгледува апелации единствено доколку со нив се оспорува пресуда, односно одлука, доколку се исцрпени сите делотворни правни лекови што се можни според законите и доколку е поднесена во рок од 60 дена од кога подносителот ја примил одлуката за последниот делотворен правен лек што го користел.

Уставниот суд, по исклучок, може да разгледува апелација и кога нема одлука на надлежен суд, доколку апелацијата укажува на сериозни прекршувања на правата и слободите што ги штити Уставот или меѓународните конвенции што се применуваат во Босна и Херцеговина.

Апелацијата, согласно со чл. 18 од Правилата, не е допуштена, доколку Судот не е надлежен да одлучува, доколку е анонимна, доколку е поднесена после предвидениот рок, доколку е поднесена од неовластено лице, доколку се работи за прашање за кое Судот веќе одлучувал, а од наводите не произлегува дека има основа за повторно одлучување, доколку подносителот го злоупотребил правото за поднесување апелации, ако се променети правните околности и доколку апелацијата е: *ratione materiae, ratione personae* и *ratione temporis, односно* инкомпатибилна со Уставот, доколку подносителот пропуштил да ја дополни во предвидениот рок, доколку не ги исцрпил сите законски возможни правни лекови, односно доколку од наводите е очигледно дека не се работи за права заштитени со Уставот или доколку подносителот не претрпел последици од прекршувањето на правата заштитени со Уставот.

Согласно со член 62 од Правилата, во кој е уредено правното дејство на одлуките во постапки по апелација, доколку Уставниот суд ја усвои апелацијата, тогаш ја укинува оспорената одлука и предметот го враќа на судот, односно на органот што ја донел таа одлука за повторно одлучување, освен доколку последиците настанати од одлуката можат да се отстранат на друг начин. Во образложението кон одлуката Уставниот суд наведува кое уставно право е прекршено, а судот, односно органот чијашто одлука е укината, е должен, без одложување, да донесе нова одлука.

12 Ustav Bosne i Hercegovine, ***https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/ustav-bih-bs_1611076095.pdf***

13 Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ***https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/pravila-bs_1611132311.pdf***

Особено е важна одредбата дека органот или судот е должен да се придржува до правното резонирање на Уставниот суд за повредата на правата и основните слободи заштитени со Уставот, а за кои Судот веќе констатирал. Со оваа одредба Уставниот суд на Босна и Херцеговина, *de facto,* има позиција на највисок суд во државата и на последна инстанца во толкувањето на Уставот на Босна и Херцеговина, чие што резонирање е обврзувачко за сите органи на власта, независно од нивото на власта.

3.6. Сојузна Република Германија

Уставната жалба има најзначајна и најдолга историја во германскиот правен поредок после Втората светска војна, односно по донесувањето на уставниот акт на Сојузна Република Германија, наречен Основен закон на Сојузна Република Германија[14] (поранешна Западна Германија), во 1949 година, а кој после повторното обединување на двете германски држави, во 1990 година, важи во современата Сојузна Република Германија.

Имајќи предвид дека прашањето за уставната жалба во Германија е веќе обработено во повеќе публикации на регионалните јазици, а последна од нив е публикацијата на Уставниот суд на Република Северна Македонија и Германската фондација за меѓународна правна соработка (ИРЗ Фондација) на македонски јазик, како резултат на заеднички проект во оваа област, во овој документ многу кусо и прегледно се анализира уставната жалба во германскиот правен поредок, со единствена цел да даде сеопфатен преглед на оваа проблематика, при евентуално сеопфатно воведување на ова правно средство во Република Северна Македонија.

Согласно со Основниот закон на Сојузна Република Германија, член 90, став 1 бр. 4а и 4b и член 90 од Законот за Уставниот суд, секој може да поднесе уставна жалба со наводи за прекршување на основните права или за наведените права во членовите 20 став 4, 33, 38, 101, 103 и 104 од Основниот закон од страна на органите на јавната власт.

Сојузниот уставен суд може да утврди противуставност на акт на органите на јавната власт, да огласи закон за ништовен или да укине противуставна одлука и да ја врати на одлучување на надлежниот суд.

Уставната жалба против одлуки на судовите и на органите на управата е допуштена во рок од еден месец од доставувањето до подносителот, при што овој рок може да биде продолжен за дополнителни две седмици, доколку првичниот рок за поднесување, со задолжителните елементи на поднесокот, не можел да биде запазен без вина на подносителот.

Допуштеноста на уставната жалба е ограничена со исцрпување на целата предвидена и достапна законска постапка, како и со сите други делотворни можности за исправање на евентуалната повреда на уставно гарантираните права. Ова, пред сѐ, се однесува на сите предвидени и делотворни правни лекови.

Законите, уредбите и другите општи правни акти можат да бидат оспорувани со уставната жалба единствено во случај да бидат оспорувани директно од засегнати странки, односно лично, доколку непосредно и тековно се жалат, при што жалбата може да биде поднесена во рок од една година од денот на влегување во сила на прописите. Бидејќи, во принцип, повредите сторени со општи акти настануваат со нивно применување на поединечни случаи, односно поединечни акти или дејствија, целта на ова ограничување е странките да се упатуваат кон редовните судови за заштита на своите права и слободи заштитени со Уставот на Сојузна Република Германија.

14 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ***https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html***

Подносителите на уставните жалби можат сами да се застапуваат во постапката, или да бидат застапувани од адвокат, или професор по право на државна високообразовна установа, или на државно призната високообразовна установа од држава-членка на ЕУ, држава-членка на Европската економска област или од Швајцарија, со овластување за извршување судска функција.

Основен предуслов за одлучување по уставна жалба е нејзиното прифаќање како допуштена. При оценувањето за нејзината допуштеност, покрај наведените услови, особено важно е и тоа дали за конкретното прашање веќе одлучувал Уставниот суд и дали во случај на неодлучување би настанале особено тешки последици за жалителот[15].

15 Merkblatt über Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht, ***https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Merkblatt.pdf;jsessionid=DFD2F840B38FAE4E6C81017C06111886.internet971?__blob=publicationFile&v=22***

4.

ПРЕПОРАКИ ЗА ВОВЕДУВАЊЕ СЕОПФАТНА УСТАВНА ЖАЛБА ВО ПРАВНИОТ ПОРЕДОК НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ЗАЈАКНУВАЊЕ НА УЛОГАТА НА УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, КАКО ЗАШТИТНИК НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Согласно со Уставот на Република Северна Македонија, член 110, алинеја 3,[16] Уставниот суд на Република Северна Македонија е надлежен да ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната за дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност. Од оваа уставна одредба произлегува дека Уставниот суд има надлежност за заштита на правата и слободите во нашиот правен поредок, но таа надлежност е ограничена на три групи човекови права и слободи.

Уставната надлежност на Уставниот суд за заштита на човековите права и слободи, наведена во цитираната одредба од Уставот, е детално регулирана во Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, глава IV, чл. 51-57[17] насловена како „Постапка за заштита на слободите и правата од чл. 11, алинеја 3 од Уставот на РСМ." Согласно со наведените одредби, право да поднесе барање за заштита на слободите и правата има секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено некое право. Ова барање може да се поднесе во рок од два месеци од денот на доставувањето на конечниот или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од пет години од денот на неговото преземање. Во понатамошните одредби детално е разработена постапката, вклучувајќи ја содржината на барањето, роковите за постапување по претходна постапка во која барањето се доставува на произнесување до донесувачот на поединечниот акт, односно до органот што презел дејствие со кое се повредуваат правата. Деловникот вели дека најдоцна во рок од 30 дена од кога предметот е распределен на судија-известител се поднесува реферат за седница, или Судот се известува за текот на постапката, со што овој рок, ефективно, може да биде пролонгиран. Уставниот суд, по правило, за овие барања одлучува врз основа на одржана јавна расправа, на која може да бидат поканети, покрај учесниците во постапката, и Народниот правобранител, но и други лица, органи или организации.

Согласно со член 56 од Деловникот Уставниот суд, со одлука , утврдува дали постои повреда и во зависност од тоа ќе се поништи поединечниот акт или ќе го забрани дејството со кое е сторена повредата, или со решение ќе го одбие барањето. Важно е да се спомене дека Уставниот суд, во малкуте случаи каде што досега утврдил постоење на повреда, во ниту еден случај, на пример не поништил поединечен акт, пресуда, односно не го приме-

16 Устав на Република Северна Македонија, ***https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf***

17 Деловник на Уставниот суд на Република Северна Македонија, ***https://ustavensud.mk/?page_id=4605***

нил ова свое овластување од сопствениот Деловник. Неговата примена може да создаде дополнителни проблеми, доколку биде поништена пресуда на суд со оглед на неусогласеноста на Деловникот на Уставниот суд со останатите релевантни закони.[18]

Во текот на постапката Судот е надлежен да донесе времена мерка, односно решение за запирање на извршувањето на поединечниот акт или дејство до донесување конечна одлука.

Во понатамошниот текст од документот за јавни политики се презентираат препораки за проширување и зајакнување на надлежноста на Уставниот суд на Република Северна Македонија во заштитата на основните права и слободи, гарантирани со Уставот на РСМ:

Воведување сеопфатна уставна тужба/жалба во правниот поредок, преку амандманска промена на Уставот на РСМ

Воведувањето сеопфатна уставна тужба/жалба го отвора прашањето за определувањето на опфатот на правата и слободите гарантирани со Уставот на РСМ, за чијашто заштита Уставниот суд на Република Северна Македонија би бил надлежен. Ова прашање на давање приоритет на одредени права и слободи е исклучително важно за зајакнувањето на улогата на Уставниот суд на РСМ, како заштитник на човековите права и слободи, но и како мерка да не се постави прешироко надлежност што би довела до проблеми во функционирањето на Судот.

Воведувањето на сеопфатната уставна тужба/жалба може да биде реализирано со едноставно проширување на надлежноста на Уставниот суд на РСМ во поглед на тоа кои права и слободи ги штити. Во тој случај Уставниот суд на РСМ ќе треба да донесе нов Деловник, во кој целосно ќе ја разработи постапката за заштита на правата и слободите во услови на проширена надлежност, но и да го определи правното дејство на одлуките во однос на заштитата на правата и слободите, со цел да се зголеми нивната ефективност, односно влијанието во правниот поредок.

Втора варијанта е воведувањето сеопфатна уставна тужба/жалба со уставен амандман која може да вклучи, освен проширување на надлежноста на Уставниот суд на РСМ, и регулирање на постапката и правно дејство на одлуките на Уставниот суд во самиот Устав. Оваа варијанта, повторно, ќе ја отвори дискусијата за потребата од предвидување на Закон за Уставниот суд со изрична уставна одредба, со оглед на специфичната правна природа на сегашниот Деловник на Уставниот суд кој по својата содржина, но и по местото во правниот поредок, отстапува од типичните прашања што се регулираат со деловник за работа, а се однесуваат повеќе на техничката организација на работата на институцијата. Оваа проширена дискусија би претставувала обид за целосно реформирање на уставното судство во нашава држава.

Воведувањето сеопфатна уставна тужба/жалба ќе придонесе кон значително зголемување на бројот на предмети во краток временски период по кои ќе постапува Уставниот суд на РСМ. Притоа, важно е да се процени кадровската екипираност на Уставниот суд за постапување во услови на значително зголемен обем на работа, но и обученоста на стручната служба за работа по тој тип предмети. Во зависност од анализата, не се исклучува и потребата за дополнителна обука на судиите.

18 Види повеќе: Спировски, Игор, Цаца Николовска, Маргарита, Анализа на одлуките и решенијата на Уставниот суд на Република Северна Македонија по поднесени барања за заштита на слободите и правата, Институт за човекови права, Скопје, 2023, ***file:///C:/Users/Aleksandar/Downloads/MK_IHR-Analiza_Ustaven_23.pdf***

Воведувањето сеопфатна уставна тужба/жалба ќе има ефект врз намалувањето на бројот на предмети пред Европскиот суд за човекови права.

Реализацијата на оваа препорака подразбира и постигнување широк степен на политички консензус во Собранието и избегнување на политичкото условување, карактеристично при сите досегашни амандмански промени на Уставот на РСМ, што беше случај и со неуспешните обиди за воведување на уставната тужба/жалба во минатото.

III Проширување на надлежноста на Уставниот суд за заштита на правата и слободите, преку проширено толкување на одредбата од чл. 110 на Уставот на РСМ и без амандманска промена на Уставот на РСМ

Со оглед на положбата на Уставниот суд на РСМ, како највисока инстанца која го толкува Уставот, Уставниот суд може да навлезе во ефективно проширување на својата надлежност за заштита на правата и слободите, особено во однос на заштитата од дискриминација. Член 110, алинеја 3 од Уставот на РСМ определува дека Уставниот суд „ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната за дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.“ Имајќи го предвид извонредно динамичниот развој на заштита од дискриминација, вклучувајќи ја и судската практика на Европскиот суд за човековите права, Уставниот суд на РСМ може, преку сопствено толкување на својата надлежност, значително да ги прошири основите за заштита од дискриминација особено во делот на заштита од дискриминација по основ на социјална припадност. Ваквиот приод, иако во традиционалната теорија на континенталната правна традиција се смета за нарушување на принципите на владеење на правото и поделбата на власта, е сè поприсутна практика во одлуките на судовите од највисока инстанца дури и во континенталните правни поредоци кои се, во принцип, исклучително „ригидни“ кон ваквите размислувања и практики.

Реализацијата на оваа препорака, на среден рок, го избегнува политичкото условување карактеристично при сите досегашни амандмански промени на Уставот на РСМ, што беше случај и со несупешните обиди за воведување на уставната тужба/жалба во минатото.

Сепак, реализацијата на оваа препорака подразбира значајно отстапување од досегашната практика на Судот и мора нужно да вклучи и висок степен на консензус меѓу судиите на Уставниот суд. Дополнително, потребна е широка и аргументирана расправа со стручната јавност.

Зајакнување на ефективноста на одлуките на Уставниот суд на РСМ за заштита на правата и слободите, без амандманска промена на Уставот на РСМ, но со промена на Законот за парнична постапка

Ефектот од реализацијата на оваа препорака е зајакнатата ефективност на одлуките на Уставниот суд за заштита на правата и слободите, во случај кога е констатирана повреда преку промена на член 400 од Законот за парнична постапка19. Имено, цел е одлуките на Уставниот суд, со кои е констатирана повреда на човеково право, да бидат основа за повторување на постапката пред судот кој судел во прва степен.

Кога веќе е предвидено такво дејство, за одлуките на Европскиот суд за човекови права во Законот за парнична постапка, тогаш уште повеќе тука треба да се вклучат и одлуките на националниот Уставен суд.

Иако за промена на овој закон е неопходно двотретинско мнозинство во Собранието, сепак политичката сензитивност на ова прашање е многу помала, во споредба со прашањето за промена на Уставот.

19 Согласно со член 400 од Законот за парничната постапка на Република Северна Македонија „(1) Кога Европскиот суд за човекови права ќе утврди повреда на некое човеково право или на основните слободи предвидени во Европската конвенција за заштита на основните човекови права и слободи и во Дополнителните протоколи на Конвенцијата, кои Република Македонија ги ратификувала, странката може, во рок од 30 дена од конечноста на пресудата на Европскиот суд за човекови права, да поднесе барање до судот во Република Македонија кој судел во прв степен во постапката во која е донесена одлуката со која е повредено некое од човековите права или основните слободи за измена на одлуката со која тоа право или основна слобода е повредена. (2) Во постапката од став (1) на овој член соодветно се применуваат одредбите за повторување на постапката. (3) Во повторувањето на постапката судовите се должни да ги почитуваат правните ставови изразени во конечната пресуда на Европскиот суд за човекови права со која е утврдена повреда на основните човекови права и слободи.“

ihr.org.mk