

Mr. Blaže Krčinski

UDK: 342.4(497.7)
Pregledni naučni rad

NORMATIVNA KONTROLA USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI PRAVNIH AKATA U REPUBLICI MAKEDONIJI

Normativna kontrola prava sastoji se u kontroli ustavnosti zakona i kontroli ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata. Normativna kontrola je osnovna kontrola koja postoji u svakom sistemu u kome postoje ustavni sudovi, dok su sve ostale nadležnosti izvedene i ne čine suštinu ustavnog sudstva¹ jer zavise od konkretnog ustavnog sistema. Pri tom treba imati u vidu da se Ustav kao temelj ustavnog poretka, poštuje time što su svi njemu suprotni pravni akti eliminisani iz pozitivnog pravnog poretka jer svaka norma koja je suprotna ustavu grubo vređa načelo ustavnosti. Takođe, ovaj rad se bavi i oblicima povrede ustava, te formama u kojima se one javljaju, sa primerima iz prakse Ustavnog suda Republike Makedonije. Autor se detaljnije osvrće na aktuelna rešenja ovog pitanja u Ustavu Republike Makedonije, uočene nedostatke i načine kojima se Ustavni sud "bori" sa tim kršenjima. Neodređenost i nepreciznost datih normi koje se nalaze u Ustavu mogu stvoriti prazninu i prostor za različita pravna mišljenja različitih sastava Ustavnog suda. Zato je neophodno da se neke ustavne norme revidiraju, da se pristupi njihovoj izmeni, čime bi se doprinelo koherentnijem pravnom poretku i uniformnijim stavovima suda, jer bi se izmenama suzio prostor za sudsko tumačenje toga šta je a šta nije opšti pravni akt i koji zakon može ili ne može biti predmet ocene ustavnosti i zakonitosti.

Ključne reči: *Kontrola ustavnosti i zakonitosti, oblici povreda ustava, predmet normativne kontrole, kontrola ustavnosti međunarodnih ugovora, odluke Ustavnog suda.*

¹ Ratko Marković, Pokretanje ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata, Beograd 1973. g, str. 15.

Da bi odgovorili na pitanje šta je kontrola ustavnosti i zakonitosti moramo pre svega da vidimo od čega se ona sastoji. Za kontrolu ustavnosti i zakonitosti bitna su dva elementa - osnov i predmet kontrole ustavnosti. Dakle, da bi se mogli upustiti u ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti pre svega treba da postoji pravni akt najveće pravne snage koji je osnov ustavnog poretka. To je Ustav. I kao što glasi sam naziv, osnov kontrole ustavnosti je sam Ustav. Kao predmet kontrole ustavnosti mogu se javiti zakoni ili drugi normativni akti koji imaju snagu zakona. Teorija ustavnog prava razvrstava zakone na sledeći način: zakoni koje donosi zakonodavni organ, zakoni doneti referendumom, savezni zakoni i zakoni država članica (ukoliko se radi o federalnoj državi), autentično tumačenje zakona, međunarodni ugovori koji ratifikacijom stiču snagu zakona, dekreti, uredbe i drugi akti koji imaju zakonsku snagu. Zato se pri donošenja zakona mora paziti da se ne povredi Ustav kako u formalnom tako i u materijalnom smislu, jer bi u suprotnom taj zakon ili opšti pravni akt bio neustavan. U nastavku ovog rada ćemo videti kakve sve povrede ustava možemo imati i koje su njihove posledice.

1. Protivustavnost i oblici u kojima se javlja

Poštovanje ustava i zakona je jedna od temeljnih vrednosti ustavnog poretka ali ujedno i ideal koji je skoro nemoguće ostvariti. Svaka država nastoji da princip vladavine prava i poštovanja ustava kao najvišeg pravnog akta ostvari u praksi. Najefikasniji način kontrole ustavnosti je sudska kontrola koju sprovodi Ustavni sud. On se stara o tome da negativne tendencije i deformacije koje mogu nastati u društvu i koje prete ustavnom poretku budu eliminisane, a njihove posledice otklonjene. Ovaj proces u prvom redu zavisi od oblika i težine povreda ustava i zakona. Pojava protivustavnosti može se javiti u najrazličitijim oblicima:

1. **Formalna povreda ustava.** Ta povreda ustava dešava se najčešće od strane zakonodavne vlasti. Ustav predstavlja osnov za njeno delovanje i u njemu su predviđeni propisi i procedure po kojima se zakoni donose. Zakonodavna vlast mora da pazi da kroz svoju normativnu aktivnost ne krši odredbe ustava. Ukoliko se zakonodavne aktivnosti vrše mimo pravila predviđenih u ustavu dolazi do njegove povrede. Ovaj vid povrede ustava se u teoriji smatra izuzetno teškim, jer je izvršena baš od strane zakonodavne vlasti. U Ustavu Makedonije je detaljno propisana procedura oko donošenja zakona, kao i granice nadležnosti zakonodavne vlasti. U tom pogledu Ustav je

dao precizan okvir u kome mogu da se kreću aktivnosti zakonodavne vlasti. Sve što bi izašlo van tog okvira bilo bi povreda Ustava. U delu koji se odnosi na propisanu proceduru, važno je pomenuti da kada zakonodavno telo donese zakon u postupku koji nije u skladu sa propisanim procedurama, ono je donelo formalno protivustavan zakon. Međutim, neki pravni teoretičari, a posebno Kelzen kao jedan od utemeljivača teorije sudske kontrole ustavnosti, tvrde da, ukoliko se radi o manjoj povredi postupka, zakon ne treba oglasiti protivustavanim², dok ukoliko se radi o bitnim i teškim povredama u proceduri donošenja zakona³, on je protivustavan. Kelzen takođe stoji na stanovištu da o svakoj formalnoj povredi ustava Ustavni sud mora da odlučuje pojedinačno, jer se ustavom ne mogu unapred propisati bitni nedostaci u proceduri⁴.

2. **Nenadležnost organa za donošenja akta.** Ova povreda ustava najčešće se javlja kada zakonodavni ili drugi nadležan organ donose zakone ili druge opšte pravne akte, koje prema ustavu nisu nadležni da donose, te time normativno regulišu materiju koja je

² Hans Kelzen, Opšta teorija države i prava, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1951. g. str. 158.

³ Na isto stanovištu je i Gašo Mijanović koji u svom radu „Kontrola ustavnosti zakona“, na strani 217 kaže: evolucija ustavne prakse dovela je do znatne tolerancije sitnih grešaka u načinu donošenja zakona, tako da se danas zakoni oglašuju protivustavnim samo za krupnije i grubije greške u proceduri njihovog donošenja“.

⁴ Kada govorimo o formalnoj povredi Ustava, u Republici Makedoniji se u 2008. godini desio jedan izuzetno zanimljiv slučaj. Naime, u toj godini opozicija nije prisustvovala par meseci radu Parlamenta zbog nesaglasnosti oko donošenja novog poslovnika o radu Parlamenta. Vladajuća koalicija koju je predvodila najveća politička stranka, VMRO-DPMNE, donela je u hitnom postupku za mesec dana 168 zakona (mahom novih ili izmena i dopuna postojećih). Prema Poslovniku, Glava 9 član 167, 168, 169, u hitnom postupku se mogu donositi samo zakoni kada je ugrožena bezbednost Republike, u slučaju prirodnih nepogoda i epidemija, proglašenog vanrednog stanja u Republici kao i radi sprečavanja većih ekonomskih poremećaja u privredi. Naravno, nijedan od ovih razloga nije bio opravdan i zakoni su morali biti doneti u odgovarajućem postupku propisanom Poslovnikom Parlamenta. Tada je ovaj set zakona bio je osporen pred Ustavnim sudom, međutim, do razrešenja nije došlo jer je podnosilac predstavke u međuvremena preminuo. Predsednik Parlamenta se kasnije izvinuo celokupnoj Makedonskoj javnosti i priznao krivicu da su zakoni doneti mimo odgovarajuće procedure. Većina tih zakona su i danas na snazi, i kao posledica neadekvatnog postupka njihovog donošenja mnogi od ovih zakona kasnije nisu prošli filter materijalne kontrole ustavnosti.

van njihove nadležnosti. Samim tim oni prekoračuju svoja ustavom predviđena ovlašćenja⁵.

3. **Materijalna povreda ustava.** Ova je povreda ustava po svom obliku najteža jer se kod nje sadržina teksta zakona ne poklapa sa sadržinom teksta ustava. Zakonodavni organ, iako nadležan da donosi zakone, pri njihovom donošenju nije prepušten sopstvenoj volji, već je ograničen ustavom. Iako su zakoni i ostali pravni akti koje donosi parlament osnov pravnog poretka, on je potčinjen jednom višem poretku, a to je ustavni poredak. Zato se zakonom, koji svojim odredbama protivreči ustavu, najgrublje krši načelo ustavnosti⁶. Takođe, osim parlamenta ova povreda može biti učinjena i od strane drugih državnih organa koji, donoseći različite opšte pravne akte ili drugom svojom delatnošću, mogu da prekrše Ustav. Zato je Ustavni sud dužan da, kad god se Ustav prekrši, energično interveniše i te povrede eliminiše kako bi se eliminisala protivustavnost u svim oblicima u kojima se javlja. Ova povreda

⁵ U Republici Makedoniji aktualan primer nenadležnosti ustavno predviđenog organa u delu kršenje Ustava time što je doneo pravilnik i regulisao materiju koja nije bila u njegovog domena je **Sudski Savet**. Naime, Sudski savet je 2007. i 2009. godine doneo Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti sudija i Pravilnik o postupku za utvrđivanje nestručno i nesavesnog obavljanja sudske funkcije. U njima je detaljno regulisan postupak u kome se sudije razrešavaju dužnosti i način na koji se dokazi skupljaju. Ove su pravilnici dati na ispitivanje njihove ustavnosti i zakonitosti Ustavnom sud jer je podnosilac smatrao da je Sudski savet, donoseći ih i propisujući odredbe koje se nalaze u njima, grubo povredio Ustav jer se upustio u uređivanje materije koja se ne sme urediti pravilnikom već zakonom, I pri tom sam propisao većinu potrebnu za donošenje punovažne odluke. Ustavni sud se izjasnio da su osporene odredbe u pravilnicima protivustavne jer, kako Sud kaže: „[u]ređivanje postupka za razrešivanje sudija može jedino biti uređeno zakonom, ali ne i pravilnicima koje donosi Sudski savet, jer tim on izlazi van svojih ustavnih nadležnosti [...]. [O]vim pravilnicima Sudski savet omogućava da sudije budu razrešeni dužnosti na osnovu pravila i principa koji nisu utvrđeni zakonom, već pravilnicima koje donosi samostalni i nezavisni organ sudstva, iako je **njegova osnovna funkcija obezbeđivanje i garantovanje sudske samostalnosti i nezavisnosti, a ne donošenje propisa** kojima se van ustava i zakona nameće prestanak sudske funkcije [...]" (odluka Ustavnog Suda Republike Makedonije U.br.56/2010-0-1).

⁶ Ivo Borković, „Ustavnosudska kontrola općenormativnih akata uprave", Dok. diss, Split, Zagreb, 1965. str. 20.

ustava je danas najrasprostranjenija i, među predmetima koji su pred ustavnim sudom, veći deo se odnosi na materijalne povrede ustava⁷.

2. Kontrola ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata u Republici Makedoniji

Republika Makedonija donela je svoj poslednji Ustav 1991. godine i do danas na njemu amandmansi intervenisala čak 31 put. Taj Ustav je donet posle raspada bivše Jugoslavije. Makedonski parlament ga je usvojio 17. novembra 1991. godine. Moramo pomenuti da Makedonija kao nekadašnja članica Federacije Jugoslavije, a kasnije i kao samostalna država, ima ustavno-sudski kontinuitet već 47 godina. Njegov početak je bio davne 1963. godine, kada je u tadašnjem ustavu SFRJ prvi put jedna socijalistička zemlja uvela ustavno sudstvo, pa danas, po bogatoj sudskoj praksi koju je doneo u ovoj oblasti, Ustavni sud Makedonije stoji rame uz rame sa ostalim zapadnoevropskim ustavnim sudovima. U Ustavu od 1991. godine jedna od temeljnih vrednosti je i podela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku⁸. U toj trodeobi, Ustav ne svrstava Ustavni sud ni u jednu od tri državne vlasti, već mu daje posebno mesto u Glavi 4 (član 108 - 113) Ustava. Razmatrajući ovo ustavno rešenje treba imati u vidu da je Ustavni sud specifičan organ vlasti koji je strukturno i funkcionalno odvojen od tri grane vlasti. No, ono što ga naročito odvaja od ostalih grana vlasti je to što Ustavni sud vrši kontrolu nad tim drugim granama vlasti, tj. ustavni sud kontroliše rad sve tri grane vlasti kontrolišući akte koje oni donose. Ustavni sud je zasebno telo visoke pravne stručnosti i autoriteta čija je osnovna nadležnost ocena ustavnosti i zakonitosti. Prema tome, može se reći da je Ustavni sud četvrta vlast ili međuvlast koja kontroliše sve ostale grane vlasti putem ocene ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata koje one donose⁹. Ovako postavljen, Ustavni sud Republike Makedonije ima određene nadležnosti koje su propisane u samom Ustavu, a kao jedna od ključnih je kontrola ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, preko koje Ustavni sud štiti i kontroliše ustavnost

⁷ Ukoliko pogledamo godišnje izveštaje Ustavnog suda Makedonije za perioda od 2005-2008 godine, videćemo da se preko 300 predmeta od ukupno 713 odnosilo samo na materijalnu povredu ustavnosti.

⁸ Član 8 stav 1 alineja 4.

⁹ Jadranko Crnčić, „Ustavna Tužba“, Dok. dis., str.

pravnog poretka, dakle, štiti svojstvo Ustava kao najvišeg pravnog akta u pravnom poretku Makedonije. Primenjujući metod pozitivne enumeracije i metod taksativnog nabiranja, u članu 110 Ustava određene su njegove nadležnosti i to:

- ocenjuje saglasnost zakona sa Ustavom,
- ocenjuje saglasnost drugih propisa i kolektivnih ugovora sa Ustavom i zakonom,
- štiti slobode i prava čoveka i građanina,
- rešava sukob nadležnosti između nosioca zakonodavne, izvršne i sudske vlasti,
- rešava sukob nadležnosti između organa centralne vlasti i jedinica lokalne samouprave,
- odlučuje o odgovornosti Predsednika Republike,
- odlučuje o ustavnosti programa i statuta političkih stranaka i udruženja građana i,
- odlučuje o drugim pitanjima utvrđenim u Ustavu.

S obzirom na gorenavedene nadležnosti Ustavnog suda možemo zaključiti da ustavotvorac kroz datu odredbu daje jedan sveobuhvatan prikaz njegovih nadležnosti, ali i da tom seobuhvatnošću ustavotvorac preširoko normativno uređuje njegove nadležnosti. Na primer, u alineji 1 i 2 ove odredbe, ustavotvorac propisuje da Ustavni sud ocenjuje ustavnost zakona i usklađenost drugih propisa sa Ustavom. Ustavotvorac istovremeno propušta da precizno odredi da li i zakoni koji su doneti na referendumu, potom Ustavni zakon za sprovođenje ustava, autentično tumačenje zakona, ustavni amandmani, kao i međunarodni ugovori koji su ratifikovani u formi zakona, podležu oceni ustavnosti i zakonitosti. Isto tako nije precizirao šta se podrazumeva pod opštim pravnim aktima. Da li među njih spadaju uredbe, ukazi, odluke, pravilnici, naredbe, uputstva, poslovnici i zaključci. Ovaj problem nedefinisanosti opštih pravnih akata koji mogu biti predmet kontrole ustavnosti i zakonitosti je izrazit po tome što Ustavni sud zbog neodređenosti ustavne odredbe može sam da odlučuje koji akti mogu biti predmet ustavnosudske kontrole¹⁰. Ustavni sud Makedonije je mnogo puta zloupotrebio tu svoju poziciju. Prema članu 68, stav 2 Ustava Republike Makedonije, Parlament

¹⁰ Ustavni sud je ograničen jedino Ustavom jer nema zakona o Ustavnom sudu. Poslovníkom o radu Ustavnog suda uređuju se samo pitanja organizacije postupka, i način rada same institucije.

Republike za obavljanje stvari iz svog delokruga donosi: odluke, deklaracije, rezolucije, preporuke i zaključke. 1996. godine sakupljeno je 150 000 potpisa građana za referendum o pitanju koje je bilo formulirano na sledeći način: „Da li ste za prevremene izbore za poslanike u Parlamentu Republike Makedonije, koji bi bili održani krajem 1996. godine?“. Podnosioci inicijative uspeali su da u zakonskom roku sakupe predviđenih 150 000 potpisa, međutim, kada je predlog došao u Parlament, većina poslanika se izjasnila protiv održavanja referenduma. Tada je Parlament u svom Zaključku rekao da ne postoji ustavna osnova za raspisivanje referenduma za prevremene izbore. Građani koji su sakupljali potpise za održavanje referenduma su Ustavnom sudu podneli inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti ovog Zaključka. Ustavni sud je posle razmatranja inicijative doneo odluku u kojoj kaže da nije nadležan da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti jer se ne radi o **opštem pravnom aktu**. Ustavni sud u svom obrazloženju navodi da priroda ovog pravnog akta nije precizno određena, pa shodno tome, osvrćući se na Poslovnik o radu Parlamenta, zaključio da se Zaključci ne tretiraju kao opšti pravni akti već kao akti koji se donose kako bi se uredila konkretna pitanja¹¹ i da on ne poseduje karakteristike jednog opšteg pravnog propisa¹², pa se zato Ustavni sud o njemu ne može ni izjasniti¹³. Na osnovu gorenavedenog možemo zaključiti da je potrebno detaljnije pravno regulisanje opštih pravnih akata koji podležu oceni ustavnosti i zakonitosti. **U tom smislu ide i stav Ustavnog suda u gorenavedenom rešenju da priroda opštih pravnih akta u Ustavu nije precizno određena.**

¹¹ Ustavni sud osvrće se na zaključke koji su navedeni u Poslovniku o rada Parlamenta, i nalazi da u toj odredbi nema ništa sporno, no, pitanje je da li možemo poistovetiti zaključke koji se donose prema Poslovniku Parlamenta i one koji su navedeni u čl. 68 stav 2 Ustava. Naravno da ne, jer ovi drugi spadaju u opšte pravne akte koji se odnose na deo stanovništva i donosi ih Parlament na plenarnoj sednici, a imajući u vidu suštinu rada zakonodavnog organa, ne donose se na plenarnoj sednici zaključci koji se odnose samo na konkretan spor ili konkretnu ličnost.

¹² Međutim, Ustavni sud u svom obrazloženju ne objašnjava šta podrazumeva pod opštim pravnim aktom. Suprotno tome možemo se poslužiti mišljenjem Ustavnog suda Hrvatske koji ga definiše u odluci U-II-976/1994: „osporeni propis nema pravnu narav propisa: ne uređuje odnose na općeniti (apstraktan) način, ne primenjuje se na širi krug adresanata i nema općeobavezni karakter. Nema dakle pravne karakteristike propisa.“

¹³ Detaljnije o rešenju Ustavnog Suda U.br.150-1996-1-0, pogledajte na sajtu Ustavnog suda <http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf>

Takođe, ako pogledamo član 110 videćemo da iz pomenutih odredbi proizilazi samo ustavnosudska kontrola *a posteriori*, a nigde nije predviđena ustavnosudska kontrola *a priori*. Ustavni sud, u skladu sa Ustavom, u svojoj dugogodišnjoj istoriji nikad nije postupao *a priori*. U članu 67, stav 3 Zakona o referendumu i drugim oblicima neposrednog izražavanja građana (Sl. Vesnik br. 81, 2005.) predviđeno je da Predsednik Parlamenta po dobijanju predloga za pokretanje građanske inicijative, može da zatraži od Ustavnog suda u rok od 15 dana da se izjasni da li je građanska inicijativa u skladu sa Ustavom i zakonom. Ovo je klasičan primer zakonodavnog uređivanja i davanja novih nadležnosti Ustavnom sudu. Iako Ustavni sud nema ustavnu mogućnost da sudi *a priori*, i može da ocenjuje samo opšte pravne akte, u ovom slučaju nije jasno šta se podrazumeva pod opštim pravnim aktom, odnosno da li je to sama inicijativa ili je to predlog za pokretanje inicijative koja se dostavlja Parlamentu. Takođe, ovo pitanje se ne može svrstati ni pod alineju 8 člana 110 Ustava u kojoj stoji da Ustavni sud odlučuje o drugim pitanjima utvrđenim u Ustavu, jer ono nije Ustavom regulisano. Drugi interesantan podatak je da se ovim zakonom uređuje i vreme trajanje celog postupka, pa se shodno stavu 3 člana 67 ovim zakonom nalaže Ustavnom sudu da razmotri dato pitanje u roku od 15 dana. Ovo je jedan od primera flagrantnog kršenja Ustava, jer da je to bilo neophodno, ustavotvorac bi predvideo ovu nadležnost *a priori*, kao i način za njeno sprovođenje i u kojim slučajevima je primenjiva.

Druga specifičnost Ustavnog suda Republike Makedonije je i to što je u Ustavu predviđen samo apstraktni spor, a ne i konkretni, jer se pred Ustavnim sudom osporava norma kao takva a ne njena primena u konkretnom slučaju. Međutim, Zakonom o sudovima¹⁴ se kao izuzetak predviđa i konkretni spor. Shodno ovom Zakonu, kada sudija smatra da zakon koji treba primeniti u konkretnom sporu nije u saglasnosti sa Ustavom, spor može rešiti direktnom primenom odredaba Ustava, a ukoliko i to nije moguće on prekida postupak, i zakon ili odredbu zakona šalje na ocenivanje pred Ustavnim sudom, a postupak se prekida do donošenja mišljenja Ustavnog suda. Protiv odluke redovnog suda nezadovoljna stranka ima pravo žalbe. Postupanje u ovom postupku je hitno. Takođe, ovaj zakon omogućava redovnim sudijama da u postupku rešavanja o konkretnim sporovima oglašavaju

¹⁴ Služben Vesnik br.58/06.

zakone neustavnim, primenjujući direktno Ustav¹⁵. Ovo zakonsko rešenje je sporno i, po mom mišljenju, protivno Ustavu jer se u njemu kaže da sudija može da ne primeni zakon ako smatra da je u suprotnosti sa Ustavom ili međunarodnim ugovorom i da se ta ustavna odredba ili međunarodni ugovor u datom slučaju mogu direktno primeniti. Ovo, tvrdim, ne bi predstavljalo nikakav problem ako imamo u vidu da, saglasno članu 118 Ustava, međunarodni ugovori imaju veću snagu od zakona i ne mogu se menjati zakonom, no ono šta je sporno je to što, da se pozovem na Hansa Kelzena, u sistemima u kojim je već uspostavljen centralizovani sistem kontrole ustavnosti, nije dopustivo da sudije same odlučuju da li je jedan zakon ili pravni akt u saglasnosti sa Ustavom, već je za to pitanje nadležan jedino Ustavni sud. Ovakav način odlučivanja karakterističan je za decentralizovane sisteme kontrole ustavnosti. Takođe, Kelzen smatra da ukoliko se svim sudijama redovnih sudova dopusti da ocenjuju ili neprimenjuju zakone onda bi nastao pravni haos i pravna nesigurnost¹⁶. Drugo sporno pitanje je da li zakonodavac može zakonom o sudovima da uređuje pitanje u kojim slučajevima sudije mogu da se obrate Ustavnom sudu. To bi moralo biti uređeno Zakonom o Ustavnom sudu jer se jedino u njemu može i sme uređivati pitanje ko ima pravo da pokrene ustavnosudski postupak. Urediti ovo pitanje Zakonom o sudovima koji je *lex generalis* za sudsku vlast, a pri tom imati u vidu da Ustavni sud nije najviši redovni sud već državni organ *erga omnes*, je sasvim pogrešno rešenje. U ovom slučaju nije sporno da li je dozvoljena konkretna kontrola ustavnosti zakona jer, prema rečima D. Feldman, najveća je zablude da se dva oblika kontrole mogu teoretski razgraničiti¹⁷. Posmatrajući komparativna iskustva, primetićemo da se ova pitanja uređuju u zakonima o ustavnim sudovima. Primera radi, u Republici Sloveniji ona su regulisana Zakonom o Ustavnom sudu (član 23, stav 1), u Hrvatskoj, je to takođe uređeno u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu (član 36, stav 1), pa bi bilo logično da su ove odredbe u Republici Makedoniji uređene zakonom ovakve sadržine. No, Makedonija nema Zakon o ustavnom sudu, već samo Poslovnik, a na njemu

¹⁵ Svetomir Skarić, „Ustavno Pravo“, Matica, 2004. str. 696.

¹⁶ Hans Kelzen, „Opšta teorija države i prava“.

¹⁷ Više u Olivera Vučić, Vladan Petrov, Darko Simović, „Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika“, Beograd, 2010. str. 124.

zakonodavna vlast ne može da interveniše, te se iznedrilo rešenje koje je potpuno neispravno. No, ono što još više zabrinjava od neustavnosti datih zakonskih odredbi je pasivnost Ustavnog suda. Shodno članu 5 Poslovnika Ustavnog suda Republike Makedonije, svako može da pokrene pred Ustavnim sudom inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti, pa i sam Ustavni sud. Još alarmantnije je to što se ovo zakonsko rešenje provlači od 1995. godine pa do danas, kada svoje mesto nalazi i u novom Zakonu o sudovima iz 2006. godine, u čijem članu 18 je ovo rešenje praktično preslikano. S obzirom na ovo postavlja se pitanje da li ustavne sudije dobijaju konkurenciju u redovnim sudijama, i da li sudije Ustavnog suda to prećutno odobravaju ?

Šta se tiče međunarodnih ugovora, ako detaljnije analiziramo ponašanje Ustavnog suda po ovom pitanju, uočićemo mnogo nedoslednosti i kontradiktornosti, naići na različita tumačenja Ustava, kao i na podatak da se različita tumačenja Ustava često mogu pripisati istom sastavu veća Ustavnog suda. Ako analiziramo član 110 Ustava, primetićemo da u njoj postoji odredba u kojoj izričito piše da je Ustavni sud nadležan za ocenjivanje međunarodnih ugovora ratifikovanih saglasno Ustavu Republike Makedonije. No, ono što možemo zaključiti na osnovu teksta Ustava je to da Ustavni Sud ocenjuje ustavnost zakona, a imajući u vidu da se međunarodni ugovori ratifikuju u formi zakona, onda je logična posledica da je sud nadležan i za ocenjivanje međunarodnih ugovora. Prema članu 51, stav 1 Ustava, svi zakoni moraju biti u skladu sa Ustavom, a ostali pravni akti sa Ustavom i zakonom. Prema članu 108, Ustavni sud je državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost, pa iz toga proizilazi da je on nadležan da ocenjuje ustavnost međunarodnih ugovora koji su ratifikovani u skladu sa Ustavom. Pa ipak, postavlja se pitanje šta će se desiti ako se ratifikuje neki međunarodni ugovor koji je protivan Ustavu, odnosno da li on može kao takav da opstane u pravnom poretku. Pre nego što krenemo sa razmatranjem ovog pitanja reći ćemo nešto i o tome kakav položaj imaju međunarodni ugovori u drugim evropskim državama. Većina evropskih država se drži načela suprematije Ustava u odnosu na međunarodne ugovore koji su deo unutrašnjeg pravnog poretka, premda svaka zemlja Ustavom određuje položaj međunarodnih ugovora u domaćem pravnom sistemu. Ovde se uglavnom nailazi na tri rešenja. **Prema prvom** rešenju međunarodni ugovori nalaze se na vrhu hijerarhije pravnih akata i imaju najveću

pravnu snagu¹⁸. **Prema drugom** rešenju međunarodni ugovori imaju manju pravnu snagu od ustava, ali se nalaze iznad zakona koje donosi parlament¹⁹. **Prema trećem** rešenju međunarodni ugovori imaju istu pravnu snagu kao zakoni. Takođe, treba obratiti pažnju i na *a priori* i *a posteriori* ocenjivanje ustavnosti. Prvi model poznaju Ustavi Francuske i Slovenije, i u njemu se pre momenta ratifikacije ugovori mogu uputiti na ocenjivanje ustavnom sudu koji ispituje da li je neka odredba u suprotnosti sa ustavom. Ukoliko se utvrdi postojanje neusaglašenosti, prvo se pristupa promeni ustava koji je u nesaglasnosti sa međunarodnim ugovorom, pa se zatim taj ugovor ratifikuje. U slučaju ocene ustavnosti koja se obavlja *a posteriori*, prvo sledi čin ratifikacije a zatim dati ugovor može biti upućen ustavnom sudu na ocenjivanje ustavnosti²⁰.

Prema Ustavu Republike Makedonije, međunarodni ugovori ratifikuju se u formi zakona²¹. Shodno njegovim odredbama, dat je primat međunarodnom pravu, naročito u njegovom članu 118 u kom se kaže da su „međunarodni ugovori koji su ratifikovani u saglasnosti sa Ustavom [...] deo unutrašnjeg pravnog poretka i ne mogu se menjati zakonom“. Takođe, u članu 8 je kao temeljna vrednost ustavnopravnog poretka Makedonije predviđeno i poštovanje opšteprihvaćenih normi međunarodnog pravnog poretka. No, ako imamo u vidu da se ovi ugovori ratifikuju u formi zakona, a zakon mora da bude u saglasnost sa Ustavom²², onda se postavlja logično pitanje kako sprovesti ovaj proces. Naime, trebalo bi da se pre usvajanja nekog međunarodnog ugovora detaljnije ispita da li on je u skladu sa Ustavom, te ako nije, da se Ustav u tom delu promeni, pa da se nakon toga taj međunarodni ugovor ratifikuje. No, ukoliko to nije slučaj, svaki međunarodni ugovor koji je ratifikovan saglasno Ustavu treba podvrći kontroli ustavnosti. Međutim, ni ovo pitanje nije precizno regulisano u članu 110 Ustava i iz ovog člana ne proizilazi izričita nadležnost Ustavnog suda da ocenjuje saglasnost ratifikovanog

¹⁸ U poređenju sa članom 91 Ustava Holandije shodno kome kada parlament sa 2/3 većinom ratifikuje međunarodni ugovor koji je u suprotnosti sa Ustavom on praktično postaje norma ustavnog ranga.

¹⁹ Takvo rešenje primenjuje se u Ustavima Francuske od 1958, Španije od 1987, Rusije od 1993. i Slovenije.

²⁰ Ovaj način ocenjivanja ustavnosti je primenjen u Ustavima Nemačke, Poljske, Gruzije, Češke, Mađarske i dr.

²¹ Čl. 68 Ustava Republike Makedonije.

²² Čl. 51 Ustava Republike Makedonije.

međunarodnog ugovora sa Ustavom. Ovakva neodređenost norme dala je Ustavnom sudu pravo da shodno svojoj volji tumači da li je nadležan da ocenjuje usklađenost međunarodnih ugovora sa Ustavom. Tako je Ustavni sud 1996. godine u rešenju U.br.230-1996 rekao da, „Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom, ali ne i o saglasnosti međunarodnih ugovora sa Ustavom“. Sud je dalje rekao da „proveru usaglašenosti međunarodnih ugovora sa Ustavom vrši Parlament Republike Makedonije u postupku ratifikacije međunarodnog ugovora, nakon koga on postaje deo unutrašnjeg pravnog poretka i samim tim direktno izvršiv“. Ovaj pravni stav Ustavni sud je potvrdio 2000. godine u rešenju U.br. 178/2000. Međutim, dve godine kasnije, 2002. godine Ustavni sud donosi odluku (U.br. 140/2001) u kojoj kaže da je nadležan da ocenjuje formalnu i materijalnu stranu Zakona o ratifikaciji međunarodnih ugovora, da bi se 2005. godine, razmatrajući ovo pitanje u istom sastavu, vratio na prvobitni stav da nije nadležan da ocenjuje ustavnost međunarodnih ugovora ratifikovanih saglasno sa Ustavom²³. Shodno stavovima Ustavnog suda, međunarodni ugovori ne podležu ocenivanju ustavnosti od strane Ustavnog suda, pa iako su protivni slovu Ustava oni mogu ostati u pravnom poretku i u određenim situacijama čak biti i primenjeni. Ovim se grubo vređa načelo ustavnosti i to od strane samog Ustavnog suda. Za razliku od Ustavnog suda Makedonije koji se boji da preuzme što više nadležnosti i bude jedan od utemeljitelja pravnog poretka, kako to čine ustavni sudovi zemalja jugoistočne Evrope, on i u već utvrđenim nadležnostima koje ima postupa sa rezervom i u grču. Zato on nije uspeo da zauzme mesto koje mu po Ustavu pripada.

Da bi se neujednačenost stavova Ustavnog suda otklonila, potrebno je da dođe do izmena sadašnjeg Ustava, i da se Ustavnom sudu da nova nadležnost, a to je da ima pravo da ocenjuje ustavnost međunarodnih ugovora. Jer, postojeće ustavno rešenje je neprecizno i ostavlja mogućnost različitih pravnih interpretacija u zavisnosti od sastava Ustavnog suda, a ponekad i u istom sastavu.

²³ Za ovo sudija Ustavnog suda, Igor Spirovski, kaže sledeće: „Teško je reći da se jurisprudencija suda karakteriše konzistentnim stavovima, iako se kvantitativno može steći takav utisak. Može se primetiti da u određenim trenucima Sud ide preko granice koji je sam postavio, da bi se zatim ponovo vratio na nju, što jasno ukazuje da Sud još traži svoju pravu ulogu“. – Sudska Revija, br. 1/2002. godina 8, str. 121-122.

Umesto zaključka

Kontrola ustavnosti i zakonitosti je jedna od osnovnih nadležnosti Ustavnog suda. Najveći broj predmeta koje sud dobije tokom godine odnose se na ovaj vid sudske aktivnosti. Neophodno je ovu materiju precizno urediti jer je od krucijalnog značaja za ceo ustavni poredak. Možemo primetiti da je u Republici Makedoniji predviđena ovakva nadležnost njenog Ustavnog suda ali nije precizirano šta sve može biti predmet ustavnosudske kontrole ustavnosti i zakonitosti. Kroz analizu prakse Ustavnog suda videli smo da ovaj sud u veoma sličnim situacijama postupa različito, pa se postavlja pitanje da li je ovakvo rešenje dobro rešenje. Treba jasno naglasiti da je Ustavni sud jedini koji može da ocenjuje ustavnost zakona i opštih pravnih akata, da u slučaju konkretnog spora sudije redovnih sudova treba da se obrate Ustavnom sudu a ne da same vrše oglašavanje zakona neustavnim i da je neophodno izričito predvideti nadležnost Ustavnog suda da ocenjuje ustavnost međunarodnih ugovora. Zato je potrebno pristupiti promeni Ustava i preciznije normiranje njegove nadležnosti no, takođe, treba doneti i zakon o ustavnom sudu kojim bi se opšte pravne norme detaljnije uredile. Treba podsetiti da je Republika Makedonija jedna od retkih država koja ima centralizovani sistem ustavnog sudstva a nema zakon o Ustavnom sudu već je ova materija uređena Poslovníkom. Tako ga to čini, bar u normativnom pogledu, jednim od najačih ustavnih sudova u Evropi, no to je tako samo na papiru. Treba se krajnje ozbiljno posvetiti ovom problemu, i u najskorije vreme rešiti data pitanja. Time bi se doprinelo pravilnijem funkcionisanju ustavnog poretka i unapređenju ustavne demokratije u Makedoniji.

Literatura :

1. Jadranko Crnčić, „Ustavna Tužba“, Dok. Diss., Z agreb, 1999. g.
2. Jadranko Crnčić, „Komentar ustavnog zakona o ustavnom sudu“, Zagreb, 2002. g.
3. Ratko Marković, „Pokretanje ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata“, Beograd, 1973. g.
4. Olivera Vučić i dr., „Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika“, Beograd, 2010. g.
5. Renata Treneska Deskoska, „Konstitucionalizamot i čovekovite prava“, Skopje, 2006. g.

6. Igor Spirovski, „Sudska kontrola na aktite na nadvorednata politika: ulogata na ustavnite sudovi“, Sudska Revija br. 1, 2002. g.
7. Denis Prešova, „Reforma na ustavniot sud ili reforma na svesta?“ u: Reforma na instituciite i nejzinoto značenje za razvojot na Republika Makedonija, MANU kniga, 5, 2009. g.
8. Ivo Borković, „Ustavnosudska kontrola općenormativnih akata“, Dok. Diss., Split, Zagreb, 1965. g.
9. Bosa Nenadić, „Kontrola ustavnosti međunarodnih ugovora“, Informator br. 11, 2009. g.
10. Svetomir Škarić, „Ustavno Pravo“, Matica, Skopje, 2004. g.
11. Gašo Mijanović, „Kontrola ustavnosti zakona“, Dok. Diss., Sarajevo, 1963. g.
12. Hans Kelzen, „Opšta teorija države i prava“, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1951. g.
13. Ustav Republike Makedonije, Služben Vesnik br. 52, 1991. g.
14. Delovnik na Ustavniot sud na Republika Makedonija, Služben Vesnik br. 394, 1992. g.
15. Zakon za sudovi, Služben Vesnik br. 58, 2006. g.
16. www.ssrn.mk
17. www.ustavensud.mk

NORMATIVE CONTROL OF THE CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY OF THE LEGAL ACTS IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

Judicial review of legal acts is one of the main competences of the constitutional courts. By protecting the constitution, the constitutional courts are protecting the constitutional order. In theory, there are three possible violations of the constitution: formal, material and violation through an act adopted by an organ outside of its competences. The first one occurs when a law is passed in Parliament in a way that violates the prescribed procedure. The material violation happens when essence of the law is inconsistent with the constitution. The last one is when law or statute is brought by an organ which does not have the authority to do it. In the Republic of Macedonia, under Article 110 of the Constitution, the Constitutional Court is appointed to conduct judicial review of the acts and statutes. This provision also deals with the issues related to the concrete and abstract review of the laws, a posteriori and a priori rulings and with the reviewing of the international agreements which are ratified by the Parliament. Also, the author in this text refers to the jurisprudence of the Constitutional Court of Macedonia, its arbitrariness as a result of nonexistence of the constitutional limitations. The mandate of the Constitutional Court is regulated only by the constitutional provisions since there is no law that regulates the position and mandate of the Constitutional Court. This makes the Macedonian Constitutional Court one of the most powerful institutions of this kind in the world, but that is only on paper.

Key words: Constitutional courts, legality, legal acts, control, Macedonia