

ПРАВНАТА РЕГУЛАТИВА ЗА МАКЕДОНСКИОТ УСТАВЕН СУД – ПРАВНИ ПРОПУСТИ И ПРОБЛЕМИ ВО ПРАКТИКАТА

Анстракт: Македонскиот правен систем за уставното судство е единствен систем кој е дел од континенталната правна традиција со прифатен и воспоставен уставен суд, без посебен закон за регулирање на сите значајни правни и процесни уставно-судски институти. Според постојната структура на правни норми, сосема неоправдано, најзначајната улога во системот на правни норми е доверена на Деловникот за работа на Уставниот суд.

Исто така, непостоењето на посебен закон создаде низа други проблеми, односно неизвршената кодификација на правилата за Уставниот суд, остави простор и друг орган на јавната власт авторитативно да се наметне и да навлезе во регулирање на материја која не е негов домен. На тој начин, во правниот поредок се создадоа две противуставни состојби кои опстојуваа до ден-денес. Во прашање е Собранието.

Посебно внимание предизвикува и номотехничките пропусти во целост да се уреди и материјата за подзаконските правни акти, прикладен објект за контрола на уставноста и законитоста. Уставот само парцијално нормира дека Уставниот суд е надлежен за оцена на уставноста и законитоста на „други правни акти“, без притоа да навлезе во дефинирање на овој комплексен поим – дали оваа термиолошка одредница ги опфаќа сите подзаконски правни акти, независно од основните обележја и органот кој ги донесува или тоа е клучен фактор кој ја детерминира надлежноста на Уставниот суд.

Недореченоста на уставотворците, Уставниот суд умешно ја користи во своја полза, воспоставувајќи го во својата работа принципот на дискрецииска власт – сам да одлучува во кој конкретен случај ќе се впушти во оцена на уставноста и законитоста на одреден подзаконски правен акт, а во кој случај ќе ја одбие таквата надлежност, иако се работи за истоветни случаи. На тој начин, Уставниот суд ја загрозува и примената на принципот правна сигурност.

Клучни зборови: Уставен суд, Закон за Уставниот суд, уставно-судска контрола, подзаконски правни акти.

SAVESKI Dejan²

THE LEGAL REGULATION OF MACEDONIAN CONSTITUTIONAL COURT – OMISSIONS AND PROBLEMS IN PRACTICE

Abstract: The Macedonian law for the constitutional judiciary is a unique system without a Constitutional court's statute that regulates all significant legal and procedural constitutional-judicial institutes. According to the existing structure of legal norms, quite unjustifiably, the cardinal role in the system of legal provisions is entrusted to the Rules of Procedure of the Constitutional Court.

Also, the absence of a Constitutional court's law created a series of other problems. The unimplemented codification of the rules for the Constitutional Court left room for another body of public authority to authoritatively impose itself and enter into the regulation of a matter that is not its domain. That way created two unconstitutional situations in the legal order that exists to this day. The Parliament is in question.

¹ Доктор по уставно право на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, email: saveskidejan@yahoo.com

² Phd, Iustinianus Primus Faculty of Law at the Sts. Cyril and Methodius University in Skopje, email: saveskidejan@yahoo.com

A Special interest of the Constitutional court's legal order that deserve observing are omissions all relgulating aspects to be abandone to the bay-laws. The Constitution only partially stipulates that the Constitutional Court is qualified to standardize the constitutionality and legality of "other legal acts" without going into the definition of this complex term - whether this terminological definition includes all subordinate legal acts, regardless of the basic features and the authority adopt them or it is an importantly that determines the competence of the Constitutional Court.

The constitutional makest constitutional provisions unspeakable, the Constitutional Court skilfully uses, establishing the principle of discretionary power, which means that the Court decides where to control the constitutionality and legality of a subordinate legal act, in which case it will refuse such jurisdiction. In that way, the Constitutional Court threatens the application of the principle of legal certainty.

Keywords: Constituional court, Constitutional court statute, constitutional judiciary, baylaws.

1) Современа правна регулатива за Уставниот суд

1.1) Устав од 1991 година

Со стапување на сила на Уставот од 1991 година, македонскиот систем за контрола на уставноста и законитоста може да се подели во две глобални фази:

Првата фаза го опфаќа периодот од донесување на уставите на СР Македонија од 1963 година и 1974 година.

Втората фаза се однесува на периодот од денот на осамостојувањето, односно со прогласување на Уставот од 1991 година, па сè до ден-денес. Втората фаза од развојот на уставно-судската контрола има уставна традиција од 30 години.³

За Уставниот суд, Уставот одделува посебна уставен дел, Глава IV, дефинирајќи го како врховен носител на системот за заштита на уставноста и законитоста. На тој начин, од аспект на структурата на Уставот, односно третманот на Уставниот суд, креаторите на уставот се определија да го продолжат уставниот континуитет на посебно нормирање, воспоставен со Уставот од 1974 година.

Определбата на уставотворците на новиот Устав, македонското уставно судство да се издвои во посебна нормативна целина, јасно упатува на заклучокот дека тој не може да биде детектиран како дел од законодавната, судската и извршната власт, туку може да се перципира само како посебен јавен орган во чии раце е грижата за компатибилноста на правниот поредок.

Споредено со уставните решенија на двата социјалистички устави, Уставот од 1991 година, за Уставниот суд посветува само шест одредби. Тоа се одредбите 108-113, со кои се регулираат:

- основната дефиниција за неговата улога;⁴
- составот;⁵
- надлежностите;⁶
- имунитетот и престанокот на мандатот на уставните судии;⁷

³ Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 52/1991), Амандмани I и II на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 1/1992), Амандман III на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 31/1998), Амандмани IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII и XVIII на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 91/2001), Амандман XIX на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 84/2003), Амандмани XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX и XXX на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 107/2005), Амандман XXXI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 3/2009), Исправката на Амандманот XXXI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 13/2009) и Амандман XXXII на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 49/2011), Амандмани XXXIII-XXXVI („Службен весник на Република Македонија“ број 6/2019).

⁴ чл. 108 од Уставот од 1991 година.

⁵ чл. 109 од Уставот од 1991 година.

⁶ чл. 110 од Уставот од 1991 година.

⁷ чл. 111, ст. 2 и ст. 3 од Уставот од 1991 година.

- институтот неспојливост на функцијата уставен судија со друга јавна функција, професија или членување во партија,⁸
- правната природа на одлуките, нивниот карактер и правното дејство,⁹ и конечно,
- одредбата која создаде дел од проблемите кои ќе бидат елаборирани во трудот, овластувањето видот на постапките да се уредуваат со акт на Уставниот суд.¹⁰

Како што веќе беше истакнато, македонскиот правен систем е единствен правен систем кој е фундиран на основните принципи на доктрината на континенталното право, а е без посебен закон за Уставниот суд. Недостатокот на одделен закон беше надоместен со креативно-нормативна самостојност на Уставниот суд. Голем дел на материјата за Уставниот суд, која по својата правна природа припаѓа на уставната и законската сфера, беше препуштено да се подведе со подзаконски норми, во конкретниот случај, на Деловникот за работа на Уставниот суд.¹¹

Со Деловникот се нормира постапката за избор на претседателот на Уставниот суд и неговите надлежности,¹² имунитетот на уставните судии,¹³ претходната постапка за оцена на иницијалниот акт,¹⁴ подготвителната седница¹⁵ и главната седница,¹⁶ потоа советување и гласање,¹⁷ принципот на јавност во работата на Уставниот суд,¹⁸ и запирање на постапката.¹⁹

Наведените одредби се поместени во третиот дел – постапка за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на прописите и другите општи акти.

Токму во овој дел треба да се истакне дека со оглед на фактот дека Деловникот за работа не содржи посебен дел со општи одредби кои се применуваат на секоја постапка - одредби за претходна оцена на формалната и материјална дозволеност на правниот механизам за поведување на конкретна постапка, текот на постапката, принципот на јавност, советување и гласање и некои други значајни институти – правните норми кои се дел од постапката за оцена на уставноста и законитоста, без оглед на тоа што се конкретизирани за одреден вид на уставно-судска постапка, се применуваат и на другите постапки.

Потоа, Деловникот ја регулира и постапката за заштита на човековите права и основните слободи од чл. 110, ст. 1, алинеја 3 од Уставот.²⁰

Следно, со деловнички одредби се опфатени и постапката за одземање на имунитет, утврдување на одговорност и условите за престанок на функцијата претседател на државата,²¹ постапката за разрешување на судир на надлежности,²² како и постапката за одземање на имунитет и трајно губење на способноста за вршење на функцијата уставен судија.²³

Исто така, со Деловникот е уредено и прашањето за видот на правните акти на Уставниот суд, нивното правно дејство и обврската за извршување на одлуките.²⁴

Согласно определбата на Уставот, уставните судии располагаат и со овластувањето со деловнички одредби да го нормираат и принципот на јавност во работата на Уставниот суд.²⁵

Кога се читаат третостепените одредби посветени на уставното судство во целост, интегрално, но и споредени со деловниците за работа согласно уставите од 1963 и 1974 година и со компаративната практика, може да се донесе јасен заклучок кој гласи: **Уставниот суд нема посебен Деловник за работа во вистинска смисла на зборот, односно третостепен правен акти чии одредби ќе соодветствуваат на нивната правна природа.**

⁸ чл. 111, ст. 1 од Уставот од 1991 година.

⁹ чл. 112 од Уставот од 1991 година.

¹⁰ чл. 113 од Уставот од 1991 година.

¹¹ Деловник на Уставниот суд на Република Македонија, *Службен весник на РМ*, бр. 70/92.

¹² чл. 7 и чл. 8 од Деловникот.

¹³ чл. 10 од Деловникот.

¹⁴ чл. 17-23 од Деловникот.

¹⁵ чл. 29-32 од Деловникот.

¹⁶ чл. 24-28 од Деловникот.

¹⁷ чл. 48-50 од Деловникот.

¹⁸ чл. 33-46 од Деловникот.

¹⁹ чл. 47 од Деловникот.

²⁰ чл. 51-57 од Деловникот.

²¹ чл. 58-61 од Деловникот.

²² чл. 62-66 од Деловникот.

²³ чл. 67 од Деловникот.

²⁴ чл. 69-82 и чл. 86- 87 од Деловникот.

²⁵ чл. 84-85 од Деловникот.

Деловникот треба да биде донесен во претстојниот период на темелна реформа, како вистински посебен правен акт кој ќе ја уреди внатрешната организација на Уставниот суд.

Изнесената констатација за тоа дека Уставниот суд нема Деловник за работа во вистинска смисла на зборот, произлегува од правната природа на неговите одредби и значењето на правните институти кои се подложни на уредување непосредно од уставно-судската власт. Овој правен акт само формално го носи називот Деловник, но одредбите кои се дел од неговата содржина и согласно начинот на кој тие регулираат одредени сегменти од работата на Уставниот суд, по својата природа, се далеку од деловнички.

Како што беше истакнат погоре во трудот, Уставот содржи мал број на одредби, не предвидува правен основ за донесување на закон, и целата одговорност за обликување на процесните и материјално-правните принципи и институти, значајни за уставно-судското постапување, ги препушти на Уставниот суд.

Повеќе од 90% од одредбите се во својата неприродна средина, тој дел од актот за организација на внатрешната работа треба да биде преработен и поместен во правен акт кој е сместен најмалку еден степен над деловникот за работа на Судот.

Деловникот наместо да се посвети на прашања кои се однесуваат на организацијата и работата на Уставниот суд, што е основната негова улога, се занимава со нормирање на видот на постапките, поведувањето на одредена уставно-судска постапка и правниот механизам за иницирање на уставно-судско постапување, текот на постапката, претходното испитување на процесниот поднесок, принципот на јавност, изборот на претседател и потребното мнозинство, постапката за одлучување за имунитетот на уставните судии, видовите на правни акти за завршување на уставно-судската постапка и нивното правно дејство, извршување на одлуките – кратко кажано, проблематика која може да се регулира само со уставни, законски одредби или одредби на уставен закон.

Во поглед на изнесеното, определбата за релативизирање на *materie constitutiones* остави простор, односно правна основа сите сегменти на имунитетското право на уставните судии да бидат изменети во едноставна процедура на седница на Судот, со мнозинство гласови од вкупниот број на судии - иако содржината на нивната правна природа и нивниот карактер наложуваат тие да бидат уредени со уставни норми или делумно да се дел од највисокиот правен акт, а дополнително да бидат доработени со законски норми со уставна сила (уставен закон).

Треба да се истакне дека вината за недостатокот на посебен закон и одговорноста уставни и законски норми да се уредуваат со деловнички одредби, не може да се препише на Уставниот суд, туку на Уставот како акт со највисока правна сила од кој пониските акти го црпат своето правно постоење.

И покрај негативниот впечаток за структурата на одредбите на Деловникот, сепак се забележува дека со одредени отстапки, тој содржи и деловнички одредби, како на пр., во воведниот дел кој се однесува на седиштето на Судот, печатот²⁶ и дел од правилата за начинот на работа на Уставниот суд. Во остатоот, Деловникот е *quasi* закон.

Во нашиот правен систем од уставотворецот е прифатен ставот дека уставен закон може да се применува само за спроведување во сила на изгласани уставни амандман.²⁷ Во основа, тоа значи дека сите значајни аспекти за работа на Уставниот суд, освен со уставни норми, може да се нормираат и со закон, и тоа не со обичен закон кој би се гласал со обично (просто) мнозинство или закон за чие стапување на сила е потребно апсолутно мнозинство, туку со закон кој во поглед на бројот на гласови за верификација на неговата правна валидност, би се израмнил со бројот на гласови потребни за уставни измени, односно квалификувано мнозинство. Согласно нашето право, тоа се 81 глас за стапување на сила на Закон за Уставниот суд.

И покрај тоа што потребното мнозинство е идентично, разликата меѓу измената на уставот и донесувањето на органските закони, е во сложеноста на постапката.

Колку за споредба, постапката за донесување на уставен закон, пак, е идентична со постапката за амандманска интервенција во уставот. Уставниот закон, дополнително, располага и со засилена формална страна во однос на обичниот закон. Кога би постоела правна состојба

²⁶ чл. 1-3 од Деловникот.

²⁷ чл. 133 од Уставот.

според која одредбите на уставниот закон се спротивни на уставот, неговата содржина не може да биде променета со обичен закон.

Недостатокот на посебна уставна норма која е основ за донесување на посебен Закон за Уставниот суд, не е причина да не се усвои таков закон. Всушност, во нашето уставно право за неколку значајни државни институции и посебни административно -организациски единици веќе постои непринципиелен уставен став за постоењето, односно непостоењето на уставен основ за донесување на посебно законско решение за уредување на организациските и функционалните аспекти од нивната работа. И не само отстапките во Уставот, постои пример од практиката на Уставниот суд каде токму Судот е тој којшто го брани донесувањето на посебен закон за јавен орган во услови на отсуство на посебна уставна норма.

Во продолжение на трудот ќе биде изнесен различниот, или попрецизно кажано, невоедначениот и непринципиелниот пристап на уставотворецот, односно различните уставни решенија за воспоставувањето на правните основи на дел од државните органи и посебните организациски единици.

Во чл. 61 од Уставот е уредено дека „организациската и функционирањето на Собранието се уредуваат со Уставот и со Деловникот“, што во основа наликува на пристапот за правните основи за Уставниот суд, но со суштинска разлика. Независно од тоа што Уставот не пропишал дека за Собранието може да се донесе и посебен закон, тоа не го спречил законодавецот во 2009 година да донесе таков закон со цел уредување на одделни прашања за организациската и функционирањето на Собранието.²⁸ Со оглед на тоа што е очигледно дека за донесување на таквиот закон не постои соодветен уставен основ, до Уставниот суд беше поднесена иницијатива за оценување на уставноста на Законот за Собранието. Со иницијативата, подносителот во целост ја оспорувал уставноста на овој Закон. Сепак, Уставниот суд не најде дека таквиот закон е во спротивност со Уставот, ја легитимираше неговата уставност и со Решение ја отфрли иницијативата за поведување на постапка за апстрактна контрола на уставноста на споменатиот закон.²⁹

Во основа, Уставниот суд смета дека тоа што не постои јасна уставна норма која ќе биде во функција на правен основ за донесување на посебен Закон за Собранието, не е доволна причина таквиот закон да се прогласи за противуставен, ако притоа во своите одредби тој не ги надминува своите овластувања и не навлегува во прашања кои се уредени со одредби од Уставот и Деловникот. Во таа смисла, дел од Решението гласи:

Имајќи ја предвид содржината на Законот за Собранието на Република Македонија во целина, од една страна, како и содржината на наведените уставни одредби на кои се повикува подносителот на иницијативата, од друга страна, Судот утврди дека законските одредби гледани како целина уредуваат други прашања од оние кои се уредуваат со Деловникот на Собранието на Република Македонија, дека тие одредби помагаат односно го олеснуваат остварувањето на организациската и функционирањето на Собранието и дека законските одредби се движат во рамките на изнесените уставни определби. Во таа смисла, Судот смета дека Законот треба да се разбере како правен акт со кој се разработуваат и прецизираат уставните определби поврзани со организациската и функционирањето на Собранието на Република Македонија, со што законодавецот не ја повредува својата уставна положба да донесува закони во рамките на уставните овластувања определена во член 68, алинеја 2 од Уставот, а не дека со Законот се дерогираат Уставот и Деловникот на Собранието и дека со тоа Законот го повредува членот 61, ставот 2 од Уставот како што смета подносителот на иницијативата.

Во друг дел од Решението, Уставниот суд го афирмира својот став и повторно истакнува дека:

Според тоа, од изнесената содржина на Законот произлегува дека со него се уредуваат одделни прашања поврзани со организациската и функционирањето на Собранието на Република Македонија, а не организациската и функционирањето на Собранието.

²⁸ Закон за Собранието, *Службен весник на РМ*, бр. 104/09, 14/20, 174/21, 298/21, 67/2022.

²⁹ Решение на Уставниот суд У. бр. 197/2009 <http://ustavensud.mk/?p=10479> (12.10.2022)

Неунифицираноста на уставниот режим за органите носители на државната власт се забележува и за одредбите кои се однесуваат на функцијата Претседател на државата. Во чл. 79 од Уставот е пропишано дека „Претседателот на Републиката своите права и должности ги врши врз основа и во рамките на законите“. Иако ваквата формулација на Уставот на јасен начин го задолжува носителот на законодавната власт за Претседателот на државата да изгласа посебен закон кој ќе се однесува на овој дел од извршната власт, сепак таков закон не постои.

Од органите носители на јавната власт, законодавецот ја исполнил уставната обврска за донесување на посебен закон само за Владата³⁰ и за судската власт.³¹

И покрај ваквите уставни аномалии и определбата толку значајни одредби да бидат доверени на регулирање на Уставниот суд, неговиот Деловникот за работа се покажа како најотпорен општ акти – од неговото стапување на сила до 1992 година, па сè досега, ниту еднаш не беше подложен барем на делумна измена и дополнување.

1.1.1) Обид за донесување на Закон за Уставниот суд

Историјата за уставното право бележи обид за надминување на правната празнина за Уставниот суд.

Во 2006 година беше направен обид преку нацрт-уставен амандман да се отвори патот за законско регулирање барем на некои аспекти од работата на Уставниот суд. Но, ваквата уставна иницијатива „од нелогични причини не доби зелено светло од Уставниот суд, во периодот кога се кроеја измените на Уставот во делот на правосудството што беа усвоени во 2006 година..., и покрај позитивното мислење на Венецијанската комисија на Советот на Европа.“³²

Тогаш во нацрт-амандманот XXXIV, иако не докрај коректно, беше утврдено дека видовите одлуки, нивниот ефект и извршувањето ќе бидат регулирани со закон.³³

Во однос на постојната стагнација на реформите за целосно регулирање на поединечните сегменти на уставното судство, дополнително придонесува и поделеноста на ставовите во стручната научна јавност од областа на уставното право. Па така, една група на правни автори (пр. Т. Каракамишева-Јовановска) се согласуваат дека „постои очигледна потреба да се регулира статусот, организацијата и надлежностите на Уставниот суд со одделен закон,³⁴ друга група, пак, (пр. И. Спиоровски-поранешен судија во Уставниот суд) не се согласуваат со претходниот став. Оваа група на правни теоретичари е на становиште дека „во моментот најсилен гарант за независноста на Уставниот суд на Република Македонија како институција е неговата регулаторна самостојност.“³⁵

Но, точка на поврзување на различните ставови на експертите од уставното право кои застапуваат различни гледишта во однос на природата на актот што поблиску ќе ги регулира елементите на Уставниот суд, е дека видовите на одлуки и нивното правно дејство, овластените субјекти кои ќе бидат носители на процесната легитимација и текот на уставно-судската постапка, нужно треба да бидат регулирани со одделен закон.

Ваквото размислување за изгледот на новиот Закон за Уставниот суд, е блиско до законското решение согласно Уставот на СР Македонија од 1974 година.

Поддршка кон насушната потреба од донесување на органски закон е и мислењето на Венецијанската комисија од 2014 година.

Според размислувањето на ова меѓународно стручно тело „моменталната ситуација е прилично невообичаена, корисно е да се донесе одделен закон за Уставниот суд со цел да се пополни празнината во сегашниот текст и да се обезбеди соодветна правна основа за работа на Судот, како и да се исполнат европските стандарди во однос на уставната правда.“³⁶ Ставот на

³⁰ чл. 89 од Уставот.

³¹ чл. 98 од Уставот.

³² Денис Прешова. „Реформи на уставниот суд или реформа на свеста?“, Зборник од научната расправа, книга V, Скопје, 2009, стр. 176.

³³ Ibid.

³⁴ Марија Ристеска, Емил Шурков. *Трансформативната улога на Уставниот суд на Македонија*. Центар за истражување и креирање политика, Скопје, 2016, стр. 5.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid., стр. 6.

Комисијата е дека со второстепен правен акт треба да бидат регулирани статусот на судиите, условите за започнување на постапката и правното дејство на одлуките, но не и неговите одделни функции, односно надлежности.

Во поглед на тезата на втората група автори, поточно застапниците на тезата за „регулаторната самостојност“, се поставува прашањето, што ќе се случи доколку Судот едноставно одлучи дека повеќе не сака да постапува по одредена уставна надлежност и со измена на Деловникот ги отстрани од неговиот делокруг одредбите кои регулираат одредена постапка? Во ваков случај, уставната одредба што ја пропишуваат конкретната надлежност не само што станува нефункционален правен основ, туку во Деловникот ќе настане нова правна празнина.

Правото Уставниот суд самостојно да ги уредува постапките од практичен аспект е поголема опасност отколку овие одредби да бидат поместени во својата природна средина, законодавната сфера.

2) Правни последици од неизвршена кодификација на одредбите за Уставниот суд и непостоењето на соодветна правна рамка

Пропустот на уставотворецот во однос на обврската да обезбеди соодветна уставна подлога за донесување на посебен закон за Уставниот суд, придонесе законодавецот при уредување на конкретната правна област со општо право да создаде *ultra vires* состојби.

Поточно, станува збор за две недозволиви и несекојдневни состојби, забележани во подуставното право, односно во дел од законодавството.

Имено, се работи за уредување на правото за поведување на претходната постапка на редовните судови пред Уставниот суд, согласно Законот за судовите,³⁷ и правото на претседателот на Собранието да поднесе барање за преиспитување на граѓанска иницијатива до Уставниот суд, согласно Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните.³⁸

За наведените два негативни примери, најсоодветно е да се употреби одредницата „недозволиви и несекојдневни состојби“, затоа што тие се нормативни пречекорувања кои се резултат на недовршената кодификација на надлежностите на Уставниот суд, од една страна, и своеволното однесување на законодавецот, од друга страна.

Конкретно, позитивното право, со оглед на правната празнина, овозможи посебно овластување со чисто уставен карактер да биде пропишано со посебна законски норми и со тоа дозволи ова отстапување да создава правни последици повеќе од една деценија во првиот случај, а повеќе од две децении во вториот случај.

Во секој случај, отстапувањето од доктрината за усогласеност меѓу правните норми, како и фактот дека е искористена правната празнина за воведување на одредбите, овие две отстапки не ја исклучуваат можноста тие да бидат дефинираат и како „противуставни“. Во суштина, според нашето право, правната празнина може да биде предмет на оценка на уставноста, ако Уставниот суд ја изведе оваа надлежност од својата практика, повикувајќи се на принципот на аналогича со претходно одлучување во други случаи и за други правни дилеми - кога на идентичен начин се прогласи за надлежен за оценка на уставноста на меѓународните договори, ратификувани согласно закон.³⁹

Во таа смисла, за оценка на уставноста на правната празнина, применлива е и варијацијата за екстензивна примена на уставните одредби. За Уставниот суд, не постојат правни пречки тој да ја изведе и надлежноста за толкување на уставното право, за да ја оправда контролата на правната празнина.

Сепак, овој труд ќе покаже дека во однос на правната празнина, за разлика од ратификуваните меѓународни договори и споменатата Одлука, Уставниот суд има селективен пристап кога се определува да ја прифати надлежноста за оценка на уставноста и законитоста.

³⁷ Закон за судовите, *Службен весник на РМ*, 58/06 бр. 35/08, 150/10, 83/18, 198/18, 96/19.

³⁸ Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, *Службен весник на РМ*, бр. 81/05.

³⁹ Tanja Karakamiseva-Jovanovska, Dejan Saveski. *Macedonian Constitutional Court and Ratified International Agreements – Can the Concluded International Agreement be a Subject of Constitutional Review?*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 2, 2022, стр. 315-349.

2.1) Претходна постапка за решавање на прејудицирано (претходно) прашање

Во првиот случај се работи за овластувањето на редовните судови пред Уставниот суд да поведат претходна постапка заради решавање на прејудицирано прашање.⁴⁰

На тој начин, законодавецот направил нормативна пермутација на местата на основната правна норма и актот за организација на судската власт - второстепениот акт во однос на ова прашање го зазема местото во системот на правни норми на највисокиот правен акт.

Исто така, од содржината на чл. 18 од Законот за судовите, конкретно став 2, се забележува дека законодавецот на неуставен начин на редовните судови им го делегира правото тие да имаат врховно овластување за толкување на правните одредби и тоа не само на законските норми што во основа е нивна основна обврска, туку и на Уставот.⁴¹

Овластувањето за толкување на уставните норми е регулирано и со ставот 4, норма со која е утврдена непосредната примена на меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Кога е потребно решавање на конкретна правна работа, и кога во конкретниот случај редовниот суд ќе утврди дека конкретниот закон е во спротивност со меѓународен договор ратификуван согласно уставот, со што не е можно тој да биде директно применет како релевантен правен основ, тогаш наместо спорниот закон ќе се применат одредбите на договорот.⁴²

Положбата на Уставниот суд во однос на ова прашања е подредена, таа во целост потсетува на положбата што Уставниот суд ја имаше во претходниот систем во однос на непосредната заштита на човековите права.

Овој уставен орган е поставен како супсидијарно надлежен и тоа за овластување кое не само што според споредбената практика, туку и согласно основните постулати на доктрината за континенталното право за контролата на уставноста и законитоста, целосно му припаѓа. Според начинот на кој во овој момент е поставен чл. 18, со надлежноста на редовните судови да ја толкуваат уставноста на законот или некои негови одредби кои треба да ги применат во конкретниот случај што се води пред нив, во нашиот правен поредок се поткопани темелите на континенталниот систем за уставно-судска контрола.

На овој начин се создава правна постапка регулирана надвор од уставните норми, што во однос на уставното судство е недозволиво освен ако не станува збор за законско решение што е непосредно поврзано со работата на оваа државна институција и кое, во основа, врши разработка на соодветна уставна норма.

Делегираното законско овластување на редовните судови во „прв и последен степен“ да го толкуваат уставното право, надлежност иманентна за процесните судови но во англосаксонското право, предизвика во македонското право повеќе од две децении да се применува хибриден и целосно противуставен модел за контрола на уставноста.

Непостоењето на уставна надлежност за конкретна постапка како основен институционален метод на комуникација меѓу судската власт и Уставниот суд, но и за толкување на правото, овозможи законодавецот самоиницијативно да го присвои овластувањето и надвор од уставните одредби да пропише законска надлежност за толкување на правото на редовните процесни судови.

Од текстот на чл. 18 единствена норма која е во согласност со Уставот, е само став 5. Во однос на оваа одредба се застапува ставот дека таа „се однесува на применливите извори на правото во конкретен случај и следствено, а ставот 5 со својата формулација која упатува на

⁴⁰ чл. 18, ст. 1 од Законот за судовите - Судот поднесува иницијатива за поведување на постапка за оценување на согласноста на законот со Уставот кога во постапката ќе се постави прашање за негова согласност со Уставот, за што ги известува непосредно повисокиот суд и Врховниот суд на Република Македонија.

⁴¹ чл. 18, ст. 2 од Законот за судовите - Кога судот смета дека законот што треба да се примени во конкретниот случај не е во согласност со Уставот, а уставните одредби не можат директно да се применат, ќе ја прекине постапката до донесувањето одлука на Уставниот суд на Република Македонија.

⁴² чл. 18, ст. 4 од Законот за судовите - Кога судот смета дека примената на законот во конкретниот случај е во спротивност со одредбите на меѓународен договор ратификуван во согласност со Уставот ќе ги примени одредбите од меѓународниот договор, под услов тие да можат директно да се применат.

„примена“... на правото... го проширува кругот на извори на правото во Република Македонија со странска судска практика“.⁴³

Во однос на посочените неуставни состојби посебно зачудува и фактот што, иако со донесувањето на новиот Закон за судовите од 2006 година се изврши целосно пресликување на чл. 18 од претходниот закон донесен во 1995 година, Уставниот суд по службена должност не презема апсолутно ништо во однос на ова прашања.

Уставниот суд повеќе од две децении свесно дозволува и толерира редовните судови на недозволен начин да се мешаат и да навлегуваат во правно подрачје коешто не само што уставните одредби не го препознаваат, туку согласно прифатениот концепт на кој се темели македонскиот правен систем, ним не им припаѓа.

Освен тоа, од не помала важност е и претстојната опасност - заради прифатениот строго формален пристап за примена на правото, како и судската надлежност за толкување на правото, спротивно на чл. 3, ст. 1, т. 4 од Законот за судовите, се создадени услови за развој на правна несигурност во смисла на можни две различни толкувања, односно две „правни вистини“ за една иста уставна одредба од два различни основни суда, во исто или различно апелациски подрачје или две различни толкувања на два различни апелациски судови – со оглед на тоа што во нашето право, судската практика не е формален извор на правото.

2.2) Уставно-судско оценување на граѓанската иницијатива

Во вториот случај, согласно чл. 67, ст. 3 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, претседателот на Собранието, по добивањето на предлогот за поведување на постапка по граѓанска иницијатива, има право во рок од 15 дена од приемот на правното средство, од Уставниот суд да побара изјаснување дали поднесената граѓанската иницијатива е во согласност со Уставот и законите.

Неуставноста во овој случај се утврдува во два клучни сегменти.

Кога претседателот на Собранието ќе одлучи да ја поведе постапката за контрола на уставноста и законитоста на поднесена граѓанска иницијатива, Уставниот суд во овој случај е должен да се изјасни во рок од 15 дена, со оглед на императивниот карактер на чл. 67, ст 3.⁴⁴ Во принцип, оваа законска одредба, согласно временскиот период до кога Судот е должен да донесе одлука (пред поведување на граѓанската иницијатива), практично ја востановува претходната (*a priori*) постапка, начин на изјаснување кој нашиот Устав не го препознава.

Дека станува збор за посебна постапка воведена со немеродавен закон, говори и тоа дека Уставниот суд одлучува по рок кој е пократок од рокот пропишан во Деловникот за работа на Уставниот суд, до кога судијата – известител кај кого е доверен предметот на работа, има обврска да изработи и да поднесе реферат. Имено, Деловникот уредува дека судијата – известител е должен рефератот да го поднесе во рок од три месеци од денот на распределување на предметот.⁴⁵ На тој начин, Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, конкретно преку чл. 67, ст. 3 се поставува во улога на *lex specialis* во однос на претходната постапка за оценка на уставноста и законитоста на правниот институт граѓанска иницијатива. Во поглед на изнесеното, се поставува прашањето, како е можно обичен закон да добие статус на *lex specialis* кога за Уставниот суд не постои посебен закон? А дополнително, и под претпоставка да постои таков закон, дали е во рамки на Уставот, постапки од работата на Уставниот суд, да се дел од нормативната структура на друг закон?

Споменатата законска одредба е во спротивност и со чл. 110, ст. 1, алинеја 9 од Уставот, според кој Уставниот суд „одлучува и за други прашања утврдени во Уставот“. Утврдената уставна алинеја јасно посочува дека оваа државна институција има право да постапува само кога за одлучување ја повикува некоја уставна норма, но не и второстепен акт од друга правна област.

3) Суштински правни проблеми како последица на недореченоста на уставните норми и неактивноста на Уставниот суд за нивно надминување

⁴³ Љубица Караманди. „Принципот на прецедент во правниот систем на Република Македонија“, Стручно списание Правник, бр. 249, јануари, 2013, стр. 50.

⁴⁴ чл. 67, ст. 4 од Законот за референдум и други облици на непосредно одлучување.

⁴⁵ чл. 23 од Деловникот на Уставниот суд.

Непостоењето на официјални „ставови“ на Уставниот суд во однос на одделни прашања по кои оваа државна институција постапува и во практика на непосреден начин ја остварува заштитата на уставниот поредок предизвика да се појават поединечни проблеми во два клучни сегмента, и тоа:

- во однос на изјаснувањето околу надлежноста за т.н. правна празнина;
- отсуство на официјален став за тоа кои сè правни акти се подведуваат под формулацијата „подзаконски општи правни акти“.

3.1) Прифаќање, односно неприфаќање на надлежноста за контрола на уставноста на правните празнини

Во македонската правната теорија, вклучително и теоријата за уставното право, правните празнини се дефинираат како општествени односи кои не се регулирани со општа правна норма, односно како правни ситуации кои законодавецот претходно не успеал да ги предвиди. Причините за појавата на правните празнини главно се објаснуваат со промените на односите во општеството, особено кога поради брзата динамика на општествените односи, оној што е овластен да донесува правни прописи не е во состојба да ги предвиди сите детали од нивниот натамошен развиток.⁴⁶

Невоедначниот став на Уставниот суд, во поглед на прифаќање, односно неприфаќањето на надлежност за контрола на уставноста и законитоста на правната празнина, низ призмата на општата дефиниција на апстрактна постапка според Уставот, се констатира на две нивоа.

Првото ниво се однесува на недореченоста на законските одредби при уредување на одредено правно подрачје. Кај овој вид на правна празнина, Уставниот суд е ограничен само на конкретни одредби на определено законско решение.

Второто ниво го опфаќа селективното отсуство на овластувањето на управните органи да создаваат општи подзаконски правни акти заради допрецизирање на конкретни законски норми. Станува збор за делегирано законодавство.

Правната празнина на првото ниво се однесува на одредени законски норми во чија содржина, поради нејасната формулација на законодавецот, се забележуваат облици на правна празнина. **За овој вид на правни пропусти, Уставниот суд речиси редовно се изјаснува за ненадлежен за оценка на нивната уставност.**

Второто ниво ги вклучува општите правни акти кои се донесени како резултат на делегирано законодавство, што во основа значи дека управните органи со законско овластување доуредуваат одредена правна област која во целост не е регулирана со закон. Од ова правило постои исклучок. Имено, во рамки на општите правни акти донесени со делегирано законодавство, се констатира градација на стекнување на надлежноста за создавање на правото.

Начелно, управните органи својата креативна функција ја изведуваат од конкретна законска норма. Овој вид на овластување може да се дефинира како разбирливо законско овластување.

Вториот вид на компетенција може да се определи како имплицитно овластување, односно овластување кое непосредно не произлегува од законска норма, туку според авторитетното толкување на законот од страна на конкретниот управен орган, надлежноста за создавање на правото, како таква, сама по себе, се подразбира дека е дел од неговиот делокруг на работа.

Пред да се продолжи со понатамошна елаборација треба да се истакне дека кога се говори за управните органи треба да се напомене дека според македонското позитивно право, под овој општ поим се опфатени сите јавни тела кои се дел од државната управа. Поточно, тоа се управните органи на централно ниво на власта кои се дел од одредена административно-организациска целина или управната функција ја извршуваат самостојно и управните органи основани од локалната самоуправа, вклучително и органите и организациите со посебни јавни

⁴⁶ Стефан Габер. Теорија на државата и правото, цитирано во: XV Конгрес на Конференцијата на европските уставни судови. *Проблематиката на законодавниот пропуст во уставно-судската практика*. Скопје, октомври, 2007 година, стр. 2.

овластувања. Токму тие управни органи се носители на функцијата за создавање на правото со третостепена правна сила, подведена под општиот поим делегирано законодавство.

Токму кај правни акти донесени со делегирано законодавство, се воочуваат низа правни празнини. За нивно надминување, Уставниот суд презема мерки за касација на законските одредби кои го содржат овластувањето за делегирано законодавство, во првиот случај (експлицитно овластување) и директни правни последици за подзаконските правни акти кои се последица на отсуство на таквото овластување, во вториот случај (имплицитно овластување).

Со друго зборови, вообичаено во поглед на легитимитетот на овие правни акти, Уставниот суд се изјаснува позитивно, односно ја прифаќа надлежноста за оцена на нивната уставност и законитост.

Иако во одредена мера ја преземаат законодавната улога, сепак некомпетентноста придонесе во нивната содржина да се констатираат пропусти за целосно подведување под правен режим на конкретни општествени односи.

3.1.1) Правната празнина во законските одредби – став на Уставниот суд за пропустот на законодавецот за нормирање на конкретни општествени односи

Во смисла на првото ниво на правна празнина, кога при постапување по соодветно поднесено правно средство за започнување на посебна правна постапка пред Судот, иницијаторот ќе наведе дека е сторена повреда на уставноста од страна на законодавецот како последица на отсуството на специјализиран корпус на правни норми за регулирање на одреден вид на односи, Уставниот суд одбива да ја оценува правната празнина со следниот одговор:

Уставниот суд е повикан да постапува единствено по одредбите на она општо право кое реално постои и егзистира во правниот поредок, односно неговото постоење предизвикува правни ефекти, овозможува создавање на права и наметнување на обврски. Уставниот суд нема надлежност да ги испитува пропустите на законодавниот орган. Уставниот суд не се впушта во толкување за тоа што законските одредби требало да содржат за целосно регулирање на ситуациите на кои се однесува спорниот закон. Исто така, Уставниот суд нема мандат да одлучува што е исправно и какво позитивно право, односно решение треба да содржи законот според мислењето на подносителот на поединечното правно средство.

Пример за овој вид на одбивање на надлежност е отфрлањето на иницијативата за испитување на уставноста на интегралниот текст на Законот за извршување.^{47 48}

3.1.2) Правна празнина во одредбите за делегираното законодавство

Во основа, кога Уставниот суд ќе одлучи дека предмет на контрола на уставноста и законитоста може да биде правната празнина, станува збор за изведена надлежност од практиката на Судот.

Уставот, во ниту една своја одредба не предвидува соодветен правен основ кој дозволува анализирање и одлучување за уставноста, односно уставноста и законитоста на правните празнини т.е. пропустите на законодавната власт, ниту, пак, на подзаконските акти донесени од извршната власт за доуредување на одредена правна област - кога станува збор за делегирано законодавство.

Всушност, најголемиот број на случаи во кои Судот утврдил правни празнини се случаите на делегирано законодавство, односно одредби од законите со кои на носителите на извршната власт им се дава овластување да уредуваат определени прашања, односно односи со подзаконски акт (најчесто да ја определуваат висината на надоместоци на трошоци, надоместоци за издавање на лиценци и сл.). Притоа, Уставниот суд има изградено став дека условите и критериумите од кои зависи остварувањето на определено право или

⁴⁷ Решение на Уставниот суд, У. бр: 209/2006 <http://ustavensud.mk/?p=9171> (12.10.2022)

⁴⁸ Заради пополнување на правната празнина, корисен правен инструмент, со кој меѓу другото ќе се оневозможи Уставниот суд да се прогласува за ненадлежен, се интерпретативните одлуки. Во оваа насока од полза се видовите на интерпретативни одлуки што се користат во Франција, а особено во Италија. На тој начин судот и *de facto* ќе ја преземе улогата на позитивен законодавец, во насока да изврши пополнување на нормативните недостатоци и објаснување на одредени законски нејаснотии и недоречености.

обврска на граѓаните можат да бидат регулирани само со закон, а не и со подзаконски акт, така што во случаите кога законодавецот овие прашања изворно не ги уредил, туку препуштил тоа да го направи извршната власт со подзаконски акт врз основа на законско овластување, Судот вообичаено цени дека таквото овластување не е во согласност со Уставот, односно уставното начело на владеење на правото и поделба на власта⁴⁹.

Од поблиската практика на Уставниот суд се забележуваат неколку уставно-судски случаи за кои овој државен орган не само што се произнесол позитивно, односно ја прифатил надлежноста за одлучување, туку неговиот став резултираше со укинување на спорните одредби. Се работи за одлуката за укинување на Законот за спречување на корупција.⁵⁰

3.2) Правни акти подведени под формулацијата „подзаконски правни прописи“ и „општи правни акти“

Како последица на неизвршената уставна (законска) класификација, нормативно-институционално дефинирање и систематизација на подзаконските правни норми, при практикување на правото, Уставниот суд во изминатите триесет години се соочува со посебен предизвик кој се наметнува како прашање кое во секој случај треба да биде одговорено, а тоа е кои општи правни акти се опфатени со генералниот поим „други прописи“, утврдена во чл. 110, ст. 1, алинеја 2 од Уставот. Дали оваа термилошка формулација ги опфаќа правните прописи и општите правни акти и како според нашата теорија и позитивно право, се дефинираат правните акти со правна сила на третостепен правен акт?

Недвојбено е дека, според научната мисла, со оваа уставна одредница се опфатени сите правни прописи и општи правни акти донесени од органите на јавната власт. Сепак, од уставната формулација за правните акти кои можат да бидат предмет на контрола на уставноста и законитоста, се констатира отсуство на прецизно одредување на тоа за кои правни акти Уставниот суд има овластување да постапува. Во контекст на изнесените заклучок, во научната мисла се застапува ставот дека „наместо да ги набројува конкретните акти чија уставност и законитост може да биде предмет на контрола, Уставот го користи терминот „други прописи“, кој (во основа – додадено, Д.С.) е многу широк и непрецизен и под кој можат да се подведат подзаконските акти донесени од страна на извршната власт, актите на органите на локалната самоуправа, актите на установите и организациите со јавни овластувања, актите на образовните, здравствените и други установи, актите на Собранието на РМ кои немаат статус на закон итн.“⁵¹

Во својата изворна смисла, правните прописи суштински се разликуваат од другите правни норми кои се подведени под поимот „општи правни акти“. Разликата меѓу овие правни акти се однесува пред сè на органите кои се овластени да ги донесат, нивните основни белези и правната сила. Сепак, заедничка особина на правните прописи и другите општи правни акти е местоположбата во системот на правни норми. И правните прописи и општи правни акти се подзаконски правни акти.

За да биде појасно разграничувањето, потребно е да се наведат основните обележја на правните прописи, но и на општите правни акти.

Од тој аспект, правните прописи се карактеризираат со следниве особености:

- правните прописи се носители на белегот на општозадолжителност, односно, за нив „пресудно е актот да содржи правна норма (општозадолжително правило за поведение)“;⁵²
- со нивните одредби, донесени во согласност со Устав и закон, се врши правно нормирање на одреден корпус на односи кои вклучуваат неопределен број на субјекти;
- општозадолжителниот акт, по правило, треба да содржи правна санкција за неприменување или друга присилба за негово извршување (применување);⁵³
- тие претставуваат релевантен извор на домашното право;

⁴⁹ Стефан Габер. *оп. цит.*, стр. 12.

⁵⁰ Одлука на Уставниот суд, У. бр: 44/2005 <http://ustavensud.mk/?p=8861> (12.10.2022)

⁵¹ Рената Дескоска. „За уставот на Република Македонија-две децении подоцна“, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ - Скопје, во чест на проф. др. Тодор Пеливанов, 2012, стр. 165.

⁵² Зоран Сулејманов, Дејан Сулејманов. *Уставно судство*. Скопје, 2013, стр. 741-742.

⁵³ *Ibid.*, стр. 742.

- надлежните државни органи при решавање на одредена конкретна правна работа преку донесување на поединечен акт со правен основ врз правниот пропис, одлучуваат за субјективни права и должности на граѓаните, и конечно,
- многу важна околност која ги извојува прописите од другите акти што ги донесуваат државните органи, а која во практика како да се заборава (или е заземен став да не се зема предвид), е околноста дека прописите задолжително се објавуваат во „Службениот весник на Република Македонија“, како и дека сè додека не бидат објавени не можат да влезат во сила (чл. 52, ст. 1 и 2 од Уставот).⁵⁴ Обврската за објавување на правните прописи пред стапување на сила, ја опфаќа и објавата во службеното гласило на општините.

3.2.1) Подзаконски правни акти на Собранието

Според Уставот, прописи како посебен вид на подзаконски правен акт може да донесе Собранието, Владата и другите органи на државната управа. Во таа смисла, во чл. 68, ст. 2 од Уставот е предвидено дека Собранието донесува одлуки, препораки, заклучоци. Во овој дел, Уставот ги нормира и декларациите и резолуциите, но според нивната правна природа, овие правни акти и покрај тоа што се општи правни акти, сепак не може да бидат опфатени со генералниот поимот „правни прописи“ сфатен во најширока смисла, под претпоставка дури и ако се апстрахира доктрината за хиерархиската подреденост на правните норми, пред сè поради тоа што тие се акти со политички карактер, а не се правни акти во нивната изворна смисла на зборот. Понатаму, чл. 66, ст. 4 го овластува Собранието да донесе деловник за работа.

Досегашното одлучување покажа дека Уставниот суд го промени својот став кога станува збор за актите на Собранието. Најнапред, Уставниот суд во 1996 година заведе став дека Заклучок на Собранието е поединечен акт,⁵⁵ така што не постои надлежност за негово оценување, а потоа во 2016 година, Уставниот суд прво наведе дека Одлука на Собранието е поединечен акт,⁵⁶ со што повторно се прогласи за ненадлежен, а после тоа, истата година, неколку месеци подоцна, Уставниот суд заведе поинаков став и се прогласи за надлежен за оценување на уставноста на истата Одлука. Во прашање е Одлуката за одложено распуштање на Собранието. Уставниот суд образложи дека спорната Одлука е општ акт, и поради тоа ја оценуваше нејзината уставност.⁵⁷

Како што наведува Р. Тренеска-Дескоска во првиот случај од 1996 година, Уставниот суд се прогласи „за ненадлежен да одлучува за уставноста на Заклучокот на Собранието на РМ, кој прокламираше дека не постои уставна основа за распишување на референдум за предвремени избори со образложение дека тој не е општ акт кој нормативно уредува однос, туку тоа е акт од работата на Собранието, со кој тој одлучува за конкретно прашање (?!). Ова е проблематично образложение, кое активира бројни прашања: како може да се дефинира поимот општ акт, ако општи акти се оние *erga omnes tanguit*, дали Заклучок на Собранието не произведува последици *erga omnes* итн.“⁵⁸ Судот во Решението за отфрлање на иницијативата наведува дека согласно чл. 68, став 2 од Уставот во номенклатурата на правни акти недвосмислено се вклучуваат и заклучоците, но нивната природа не е концизно одредена. Според Судот, Заклучоците не се третираат како општи акти затоа што не уредуваат односи кои вклучуваат неопределен број на субјекти, туку тоа се акти од работата на Собранието наменети кон работните тела и стручните служби за подготвување на законите, потоа дека не претставува пропис за извршување на законите, и дека изразува содржина што се темели на политичка волја во моментот на неговото донесување⁵⁹. Иницијативата во 2016 година беше поднесена пред Уставниот суд заради оценување на уставноста на Одлука на Собранието. Имено, Собранието на 18 јануари 2016

⁵⁴ Милојка Калакашлиева. „Некои согледувања за практиката на Уставниот суд на Република Македонија“, Стручно списание Правник, бр. 221, септември, 2010, стр. 14.

⁵⁵ Решение на Уставниот суд У. бр. 150/1996 <http://ustavensud.mk/?p=6841> (12.10.2022)

⁵⁶ Решение на Уставниот суд У. бр. 9/2016 <http://ustavensud.mk/?p=11469> (12.10.2022)

⁵⁷ Одлука на Уставниот суд У. бр. 104/2014 <http://ustavensud.mk/?p=11513> (12.10.2022)

⁵⁸ Рената Тренеска-Десковска. *Конституционализам и човекови права*. Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2006, стр. 267.

⁵⁹ Решение на Уставниот суд 150/1996 <http://ustavensud.mk/?p=6841> (12.10.2022)

година донесе Одлука⁶⁰ за самораспуштање со одложено дејство. Одлуката требаше да стапи на сила на 24 февруари 2016 година. Објаснувањето на Судот за оваа Одлука, не се разликува од ставот кој тој го заведе во 1996 година. Во Решението за отфрлање на иницијативата Судот наведува дека Одлуката е конкретен акт и не содржи општи норми за регулирање на односи, односно воопшто не ги регулира односите на општ начин. Одлуката е дел од групата на акти со „индивидуален карактер“ кој одлучува за одделни правни ситуации и нејзината функција се исцрпува на еден конкретен случај, на распуштање на Собранието.⁶¹

Но, објаснувањето на Уставниот суд во однос на овие правни акти е проблематично од неколку причини кои се поврзани со природата на надлежностите на Собранието. Собранието не е државен орган надлежен само за донесување на закони. Напротив, неговите надлежности се прилично комплексни и одговорни. Освен нормативно-креативната функција, Собранието уште донесува и одлуки за суверенитетот (менување на државните граници, стапување или истапување од сојузи, одлучува за војна и мир и др.),⁶² квази-судски одлуки насочени пред сè кон претседателот на државата,⁶³ одлуки за избор на членови во состав на други државни тела и сл.⁶⁴ Тоа не е овластено само за вршење на уставотворна и законодавна функција. Значи, не е во прашање само овластувањето за донесување на општи правни акти. Во вршење на својата работа законодавната власт донесува и поединечни акти. На пример: акт за именување или разрешување на јавни функционери, акт за одземање на имунитет на пратеник, некаде под поединечен акт се наведени и заклучоците и сл.

3.2.2) Подзаконски правни акти на Владата и управните органи

Во споредба со останатите органи на државната власт, органот извршната власт, перципирана и дефинирана како најгломазен државен апарат кој во својот организациски и функционален аспект опфаќа голем број на колегијални и инокосни органи со јавни овластувања, основани на државно и на локално ниво заради материјализација на законските решенија, донесува и објавува најголем број на правни прописи. Оттука, овластувањето за донесување на правни прописи е уредено со чл. 91, ст. 1, алинеја 5 од Уставот. Со оваа норма се определува дека за извршување на законите, Владата донесува уредби и други прописи за нивно извршување. Со норма со законска сила, законодавецот ја доработува, поточно ја допрецизира уставната одредба. Во таа смисла, во чл. 35 од Законот за Влада е определено дека за извршување на законите, Владата донесува уредби со законска сила, уредби, одлуки, упатства, програми, решенија и заклучоци.⁶⁵

Законот за Владата, не само што ја разработува уставната одредба, туку во чл. 36 точно ја дефинира и содржината на секој подзаконски пропис, и во основа, дава одговор на дилемата, дали секој од актите таксативно наведени во чл. 36 од Законот, може да се третираат за правен пропис?⁶⁶

⁶⁰ Текстот на Одлуката види го во: Решение на Уставниот суд У. бр. 9/2016 <http://ustavensud.mk/?p=11469> (12.10.2022)

⁶¹ Renata Treneska-Deskoska. *The Constitutional court in the Republic of Macedonia: Arbitrary interpretation of its competencies - On the Occasion of the Case od dissolution of the Parliament*, Iustinianus Primus Law Review, No. 3, Vol. VII, 2016. стр. 8.

⁶² Чл. 68 од Уставот на Република Македонија

⁶³ Чл. 87 од Уставот на Република Македонија

⁶⁴ Чл. 68 од Уставот на Република Македонија

⁶⁵ Закон за Влада, *Службен весник на РМ*, бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18, 98/19.

⁶⁶ чл. 36, ст. 1 - **Со уредба со законска сила** Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикнување на Собранието.

чл. 36, ст. 2 - **Со уредба** Владата го уредува извршувањето на законите; утврдува начела за внатрешна организација на министерствата и другите органи на државната управа и уредува други односи во согласност со Уставот и со законите.

чл. 36, ст. 3 - **Со одлука** Владата одлучува за одделни прашања и мерки за извршување на законите; основа стручни и други служби за своите потреби и заеднички служби за потребите на Владата и на министерствата и другите органи на државната управа.

чл. 36, ст. 4 - **Со упатство** Владата го пропишува начинот на работата на министерствата и органите на државната управа.

чл. 36, ст. 5 - **Со програма** се утврдуваат одделни прашања од надлежност на Владата за кои е потребно утврдување на динамика и рокови. Програмата содржи и финансиски план за нејзината реализација.

Од изложените законски дефиниции за подзаконските правни акт во надлежност на извршната власт, преку детектирање на основните карактеристики на секој акт од чл. 36, може да се утврди кој акт е општ правен акт, а кој е поединечен правен акт. Со оглед на специфичностите на секој акт поединечно, во зависност од конкретната материја за која тој акт се однесува и правните околности кои се регулираат со конкретниот подзаконски акт, произлегува дека таквиот акт може да се перципира како општ или поединечен акт.

Несомнено, од дефинициите во законот за секој одделен акт за чие донесување е надлежна Владата, се изведува констатацијата дека уредбите со законска сила, уредбите и одлуките, се правни акти кои се вбројуваат во формулацијата „правни прописи“, што во секој случај ги прави подобни за контрола на уставноста и законитоста.

Меѓутоа, посебно треба да се обрне внимание на надлежноста на Владата за донесување на одлуките, во смисла на Законот за Владата, што во основа значи дека не секоја донесена одлука може да се подведе под поимот „правни прописи“, во смисла на Уставот, а со тоа и да е компатибилна со сите особености посебно образложени непосредно погоре во трудот. Тоа значи дека, доколку кој било акт, а во овој случај се мисли на одлуката, не ги исполнува сите услови таксативно наведени, не може да биде третиран како општ правен пропис, односно доколку недостига само едно обележје, тој акт во никој случај не е објект подобен за контрола на уставноста и законитоста.

Во смисла на изнесеното, на одлуките на Владата за именување и разрешување на носители на овластувања и одговорности - директори, членови на управни одбори на акционерски друштва во сопственост на Владата и други носители на раководни функции за чие именување одлучува Владата, следува и обврската за поименично назначување со донесување на решение. Оттука, против секоја одлука за именување и разрешување на носител на одредена функција, на орган во надлежност на Владата, не може да се поведе постапка пред Уставниот суд, затоа што тие одлуки, иако се објавуваат во Службениот весник, не се општ правен акт, тие не се применуваат на неопределен број на адресат, туку само на некои од нив, во случајот, тие ги засегаат само поединците кои се именувани или разрешени од функцијата. Таквите владини одлуки повеќе наликуваат на поединечни акти.^{67 68}

Во однос на последното, идентична е констатацијата и за актите за именување на конкретна функција од јавен карактер и на органите на локалната самоуправа (одлуки и решенија).^{69 70 71}

За разлика од нив, против останатите одлуки кои се однесуваат на извршување на законите, во смисла на чл. 36, ст. 3 од Законот за Владата, може да се изјави соодветно правно средство пред Уставниот суд – тие се однесуваат на неопределен број на субјекти на правото, разработуваат конкретни законски одредби, се објавуваат во Службениот весник на државата итн. Од друга страна, во смисла на Деловникот за работа на Владата,⁷² се поставува прашањето дали програма и заклучок ќе се дефинираат како подобни правни акти за иницирање на постапка

чл. 36, ст. 6 - **Со решение** Владата врши именување и назначување, односно разрешување од должност на директори кои раководат со органи на државната управа, државен, односно генерален секретар и други именувања и разрешувања за кои е овластена и одлучува за други прашања и за управни работи.

чл. 36, ст. 7 - **Со заклучок** Владата зазема ставови по прашањата што ги претресувала на седница; утврдува мислења по предлозите на закони и други прописи и по материјали што до Собранието ги поднеле други овластени предлагачи; одлучува за определени прашања на внатрешната организација и односи во Владата; ги определува задачите на министерствата и органите на државната управа и задачите на своите служби и зазема ставови за прашањата од својата надлежност.

⁶⁷ Одлука на Уставниот суд У. бр. 151/1994 – поради недостапност на електронското издание, Одлуката може да се најде во Зоран Сулејманов, Дејан Сулејманов. *оп. цит.*, стр. 746.

⁶⁸ Одлука на Уставниот суд У. бр. 135/1994 <http://ustavensud.mk/?p=6272> (12.10.2022)

⁶⁹ Одлука на Уставниот суд У. бр. 206/1997 <http://ustavensud.mk/?p=7086> (12.10.2022)

⁷⁰ Одлука на Уставниот суд У. бр. 202/2002 <http://ustavensud.mk/?p=8404> (12.10.2022)

⁷¹ Одлука на Уставниот суд У. бр. 64/2003 <http://ustavensud.mk/?p=8447> (12.10.2022)

⁷² Деловник за работа на Владата на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16 и 153/16.

пред Уставниот суд за испитување на нивната уставност и законитост, зависи од определбата на Владата?⁷³

Дефинирањето на програма или заклучок за правен пропис, зависи од дискрециското право на Владата. Доколку Владата смета дека конкретна програма или заклучок се значајни за неопределен број на правни субјекти и како такви тие се од посебна важност за одделни прашања кои го засегаат правниот и општествениот живот, таквите програми и заклучоци ги објавува во Службениот весник, а со тоа, таквите акти се третираат за правни прописи и против нив може да се поведе уставно-судска постапка за испитување на уставноста и законитоста.

Начелно, перцепцијата дека дел од подзаконските акти поседуваат способност во зависност од одредени специфични околности да бидат третирани како правни прописи, а во други околности како поединечни акти и со тоа да се неподобни за уставно-судско испитување, важи и за подзаконските акти на управни органи. Од уставен аспект, како и за правните акти за извршната власт, уставотворците не се потрудиле да посветат барем една одредба која поблизок начин ќе разјасни што всушност опфаќа формулацијата „други прописи“ од чл. 110, ст. 1, алинеја 2 од Уставот. Недостатокот на соодветна правна норма е надоместен со конкретно (*lex specialis*) законско решение – Закон за организација и работа на органите на државната управа.⁷⁴ Во чл. 55, ст. 1 е пропишано министерот е овластен да ги донесува следни акти: правилници, наредби, упатства, планови, програми, решенија и др. видови на акти за извршување на законите и другите прописи, кога за тоа е овластен со закон. Со чл. 55, ст. 2 е уреден видот на правни акти кои се во надлежност на директорите на самостојни органи на државната управа, односно управна организација. Во смисла на споменатиот член, тоа се: правилници, решенија, наредби, упатства, планови, програми и други видови акти за извршување на законите и другите прописи, кога за тоа е овластен со закон.

Следно, во чл. 56 законодавецот со посебна норма ја одредил правната природа на секој од наведените акти кои се дел од работењето на управните органи.⁷⁵ Од одредбите на наведената законска одредба произлегува дека правилниците, наредбите, упатствата, плановите и програмите за реализација на конкретни цели се интерни акти кои се донесуваат одделно во рамки на секоја организациско-функционална единица (министерство). Овој закон не содржи конкретна обврска за објавување на цитираните правни акти, а таква обврска не произлегува ниту за решенијата, па оттука, се поставува прашањето дали и покрај овие недвосмислено утврдени обележја, овие акти или барем некој од нив, можат да бидат предмет на посебно уставно-судско опсервирање од страна на Уставниот суд?

Кога се говори за управните органи секогаш треба да се има предвид дека одредени правни акти кои се во нивна надлежност, како на пример решенијата, не секогаш може да се определат како поединечни правни акти, слично како и во случајот со извршната власт. Решенијата на управните органи може да имаат влијание на структурата на одредени акти од интерна природа кои регулираат потесно правно подрачје на специфицирана област од делокругот на конкретен управен орган. Со тоа, таквото решение се стекнува со обележја на општ правен акт, затоа што интервенира во содржината на правен акт кој се применува на неопределен број на правни субјекти.

Во продолжение на трудот ќе биде изложен пример кој токму го потврдува тоа што е изложено како констатација.

По правило, произлегува дека против правните акти на управните органи, така како што се дефинирани во Законот за организација на работата на органите на државната управа, не може да биде поведена адекватна уставно-судска постапка пред Уставниот суд, затоа што овие акти

⁷³ чл. 98 ст. 3 од Деловникот за работа на Владата.

⁷⁴ Службен весник на РМ, бр58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 51/11, 96/19, 110/19.

⁷⁵ чл. 56, ст. 1 - Со правилник се утврдуваат и се разработуваат одделни одредби на законите и други прописи заради нивно извршување.

чл. 56, ст. 2 - Со наредба се наредува или забранува постапување во определена ситуација која има општо значење за извршување на законите и други прописи.

чл. 56, ст. 3 - Со упатство се пропишува начинот на постапување во извршувањето на одделни одредби на законите и други прописи.

чл. 56, ст. 4 - Со план и програма се утврдуваат и се разработуваат одделни прашања за извршување на законите и други прописи за кои е потребно утврдување на рокови и динамика на нивно извршување.

кумулятивно, не ги исполнуваат условите за „правен пропис“. Но, од практиката на Уставниот суд се забележува отстапување од правилата. Конкретно, Уставниот суд со Одлука ја укина точка 2 од Решението за измена и дополнување на Наставниот план за воспитно-образовна дејност на деветгодишното основно образование донесена од Министерството за образование и наука во 2009 година. За овој случај особено е значаен фактот дека во образложението на одлуката „не се гледа дека е поставено и прашањето за карактерот на актот и надлежноста на Уставниот суд да одлучува за неговата уставност и законитост, а Судот требаше прво овие прашања да ги постави, и да даде образложение во одлуката од кое ќе може да се види зошто еден конкретен акт - решение на министерот го смета за пропис во смисла на чл. 110, ст. 1 алинеја 2 од Уставот.“⁷⁶

Во конкретниот случај, Уставниот суд го искористи отсуството на конкретна норма која на јасен начин, меѓу другото, имплицитно, преку прецизно дефинирање на тоа кои правни акти се правни прописи, ќе го одреди и неговиот делокруг за работа. Сè додека не постои корпус на правна регулатива за спомената тема, Уставниот суд не чувствува обврска да се впушта во образложување зошто одлучил, а зошто одбил контрола на уставноста и законитоста на конкретен правен акт. Таквиот пристап секогаш ќе биде волунтаристички.

Од досегашната практика на Уставниот суд може да се забележи невоедначен став на Судот во поглед на контролата на уставноста и законитоста на подзаконските правни акти. Исто така, недвосмислено може да се констатира дека кога Уставниот суд се впушта во оценка на уставноста и законитоста на конкретен акт донесен од управен орган и кога во таквата постапка ќе констатира отстапување од уставна или законска норма, не се обидува темелно да ја оправда својата одлука. Често се случува Уставниот суд да прогласил подзаконски општ акт за противзаконски иако тој акт во целост не ги исполнувал условите за „правен пропис“, но и да одбие да поведе постапката за оценка на уставноста и законитоста на акт кој во многу елементи наликува на актот кој во друга постапка бил прогласен за противуставен и противзаконски - пример во поглед на местоположбата во правниот систем, прашањето кое го регулира, уставниот орган кој го донел, обемот на субјекти врз кои ќе се применува и сл.

Во секој случај, станува збор за специфична правна состојба за која не постои унифициран правен пристап.

Заклучок

Имајќи ги предвид изнесените проблеми во практиката на Уставниот суд, кои во суштина се само дел од материјално-правните проблеми (преточени во практични недоследности и невоедначена примена) со кои се соочува Македонското уставно судство, недвосмислено може да се заклучи дека правните пропусти во релевантната регулатива, кои се основната причина за генерираните отстапувања во постапувањето на Уставниот суд, се повеќеслојни. Со други зборови, тие се присутни на уставно, на законодавно ниво и на ниво на подзаконски правни акти. За темелна елаборација на проблемите на Уставниот суд, почнувајќи од недостатокот на посебен закон, нецелосна и несоодветна уставна регулатива, начинот на избор на судиите, недореченоста на листата на надлежности, отсуството на надлежности кои се иманентни за современиот уставен суд, сфатен во компаративна смисла, пред сè системот за заштита на човековите права, и сл., потребно е многу време и многу страници, всушност таа тема заслужува и посебен труд. Но, во контекст на овој труд, во кратки црти ќе бидат изнесени решенија и насоки во однос на делумно констатирани проблеми.

Најнапред, повеќе од јасно е дека системот на уставното судство треба да се реформира во целост, почнувајќи од Уставот. Реформата на уставното судство во секој случај треба да значи за првпат донесување на посебен Закон за Уставниот суд.

Двете состојби содржани во Законот за судовите и во Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, треба да биде дел од процесот на реформи на Уставниот суд. Уставниот суд во секој случај треба да биде органот кој ќе биде единствениот носител на правото на непосреден начин да го толкува уставот, надлежност воспоставена како самостојна постапка која нема да зависи од волјата на поединечен суд во рамки на судска постапка. Во таа смисла, чл. 18 од Законот за судовите треба да биде преработен и усогласен со

⁷⁶ Милојка Калакашлиева. *оп. цит.*, 2010, стр. 14.

правилата за постапката за толкување на уставот. Потоа, пожелно е Уставниот суд да има право да ја испитува уставноста и законитоста на конкретен акт и во фазата пред неговото донесување (*a priori*), но тоа треба да се пропишано најнапред во Уставот, а потоа доработено во Законот за Уставниот суд, што значи процесот на реформи треба да го опфати и Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, конкретно чл. 67. За разлика од *a posteriori* постапката за контрола на уставноста и закониста, правото да се бара претходно испитување треба да биде посебно овластување само за јавните органи, затоа што таквиот закон сè уште не е стапен на сила, не создава правни последици кои се однесуваат на неограничен број на субјекти.

Потоа, разликите во примената на законските норми може да се надминат со воведување на нов (иновативен) модел на квази преиспитување на применливоста на законските норми која (не) е во согласност со Уставот. Во прашање се интерпретативните одлуки. Во суштина, овој вид на одлуки овозможуваат спорните законски одредби и понатаму да останат на сила, со иновативен пристап – преку интерпетирање на конкретна законска норма, тогаш кога има различен толкување, Уставниот суд врши појаснување на состојбите, спорниот закон, односно неговите одредби остануваат на сила, а интерпретативната одлука, која е од декларативен и упатувачки карактер, станува составен дел од законот кој е предмет на постапката. Освен тоа, во компаративното право постојат и вид на интерпретативни одлуки за пополнување на правните правини – пристап кој ќе придонесе да се намалат пречестите измени и дополнувања на конкретни законски решенија, но и на соодветен начин да се пополнат правните празнини. На тој начин, Уставниот суд би се стекнал и со креативна, а не само со касаторна функција. Уставниот суд по својата функција и стручност можеби е и најповиканиот орган да изврши нормативни коренции на одреден закон.

Остувото на дефинирање на тоа што значи „подзаконски правни прописи“ и „општи правни акти“, сите заедно подведувајќи ги под уставната формулација од чл. 110, дозволува чести злоупотреби кога против таков акт ќе се поведе соодветна постапка. Правната празнина за тоа што значи подзаконски правен пропис и општ правен акт т.е. нивните основни белези како точка на разграничување, ги пополнува правната празнина. Затоа, процесот на реформа на уставното судство, во координација со управната гранка, треба да го опфати и овој сегмент, затоа што дел од правните акти кои се во надлежност на законодавната и на извршната власт, се подобни за уставно-судска контрола, независно од тоа што се по предзнак на индивидуален акт – нивното влијание е на неограничен број на субјекти, особено актот за распуштање на законодавниот дом или именување на одредено лице на јавна функција. Актуелната нормативна недоречент остава простор Уставниот суд да воспостави неоедначена практика и во неколку наврати со примена на принципот дискрециско право, да одлучува на различен начин во постапки за истоветни правни акти. Во една постапка ја прифатил надлежноста за поведување на уставно-судска постапка, а во друга постапка се не ја прифатил таквата надлежност и се прогласил за ненадлежен.

Користена литература

Книги и статии

- 1) Габер, Стефан. Теорија на државата и правото, цитирано во: XV Конгрес на Конференцијата на европските уставни судови. *Проблематиката на законодавниот пропуст во уставно-судската практика*. Скопје, октомври, 2007 година.
- 2) Дескоска, Рената. „За уставот на Република Македонија-две децении подоцна“, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ - Скопје, во чест на проф. др. Тодор Пеливанов, 2012.
- 3) Karakamiseva-Jovanovska, Tanja, Dejan Saveski. *Macedonian Constitutional Court and Ratified International Agreements – Can the Concluded International Agreement be a Subject of Constitutional Review?*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2, 2022.
- 4) Караманди, Љубица. „Принципот на прецедент во правниот систем на Република Македонија“, Стручно списание Правник, бр. 249, јануари, 2013.
- 5) Калакашлијева, Милојка. „Некои согледувања за практиката на Уставниот суд на Република Македонија“, Стручно списание Правник, бр. 221, септември, 2010.

- 6) Прешова, Денис. „Реформи на уставниот суд или реформа на свеста?“, Зборник од научната расправа, книга V, Скопје, 2009.
- 7) Ристеска, Марија, Емил Шурков. *Трансформативната улога на Уставниот суд на Македонија*. Центар за истражување и креирање политика, Скопје, 2016.
- 8) Сулејманов, Зоран, Дејан Сулејманов. *Уставно судство*. Скопје, 2013.
- 9) Тренеска-Десковска, Рената. *Конституционализам и човекови права*. Универзитет „Св. Кирил и Меториј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2006.

Правни акти

- 1) Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 52/1991), Амандмани I и II на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 1/1992), Амандман III на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 31/1998), Амандмани IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII и XVIII на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 91/2001), Амандман XIX на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 84/2003), Амандмани XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX и XXX на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 107/2005), Амандман XXXI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 3/2009), Исправката на Амандманот XXXI на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 13/2009) и Амандман XXXII на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 49/2011), Амандмани XXXIII-XXXVI („Службен весник на Република Македонија“ број 6/2019).
- 2) Закон за Собранието, *Службен весник на РМ*, бр. 104/09, 14/20, 174/21, 298/21, 67/2022.
- 3) Закон за судовите, *Службен весник на РМ*, 58/06 бр. 35/08, 150/10, 83/18, 198/18, 96/19.
- 4) Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, *Службен весник на РМ*, бр. 81/05.
- 5) Закон за Влада, *Службен весник на РМ*, бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18, 98/19.
- 6) Закон за организација и работа на органите на државната управа, *Службен весник на РМ*, бр. 58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 51/11, 96/19, 110/19.
- 7) Деловник на Уставниот суд на Република Македонија, *Службен весник на РМ*, бр. 70/92.
- 8) Деловник за работа на Владата на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16 и 153/16.

Одлуки и решенија

- 1) Одлука на Уставниот суд, У. бр: 44/2005 <http://ustavensud.mk/?p=8861> (12.10.2022)
- 2) Одлука на Уставниот суд У. бр. 104/2014 <http://ustavensud.mk/?p=11513> (12.10.2022)
- 3) Одлука на Уставниот суд, У. бр. 151/1994
- 4) Одлука на Уставниот суд, У. бр. 135/1994 <http://ustavensud.mk/?p=6272> (12.10.2022)
- 5) Одлука на Уставниот суд У. бр. 206/1997 <http://ustavensud.mk/?p=7086> (12.10.2022)
- 6) Одлука на Уставниот суд У. бр. 202/2002 <http://ustavensud.mk/?p=8404> (12.10.2022)
- 7) Одлука на Уставниот суд У. бр. 64/2003 <http://ustavensud.mk/?p=8447> (12.10.2022)
- 8) Решение на Уставниот суд У. бр. 197/2009 <http://ustavensud.mk/?p=10479> (12.10.2022)
- 9) Решение на Уставниот суд, У. бр: 209/2006 <http://ustavensud.mk/?p=9171> (12.10.2022)
- 10) Решение на Уставниот суд У. бр. 150/1996 <http://ustavensud.mk/?p=6841> (12.10.2022)
- 11) Решение на Уставниот суд У. бр. 9/2016 <http://ustavensud.mk/?p=11469> (12.10.2022)
- 12) Решение на Уставниот суд 150/1996 <http://ustavensud.mk/?p=6841> (12.10.2022)
- 13) Решение на Уставниот суд У. бр. 9/2016 <http://ustavensud.mk/?p=11469> (12.10.2022)