

Neki problemi ustavnosudske kontrole u Makedoniji

*Blaže Krčinski**

UDK 342.565.2(497.17)

Prethodno znanstveno priopćenje (preliminary scientific report)

Primljeno: 23. 1. 2011.

Prihvaćeno: 7. 6. 2011.

Kontrola ustavnosti i zakonitosti osnovna je djelatnost ustavnih sudova, sve ostale njihove nadležnosti su izvedene. Poštovanje ustava znači uklanjanje svih pravnih akata koji su suprotni ustavnim normama. Analiziraju se oblici povreda Ustava s primjerima iz prakse Ustavnog suda Republike Makedonije, rješenja toga pitanja u Ustavu Republike Makedonije, nedostaci koji se pritom javljaju te načini na koje Ustavni sud reagira na te povrede. Neodređenost i nepreciznost ustavne norme može stvoriti prazninu i prostor za različita pravna tumačenja Ustavnog suda. Zato je nužno revidirati određene ustavne norme da bi se pridonijelo stvaranju koherentnijeg pravnog poretka i omogućilo unificiranje stajališta Suda. Izmjene Ustava prvenstveno bi trebale jasnije definirati što jest, a što nije opći akt te koji akt može, a koji ne može biti predmetom ocjene ustavnosti i zakonitosti.

* Mr. sc. Blaže Krčinski, stručni suradnik u odvjetničkom uredu Krčinski, Skopje, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija (lawyer in Law Firm Krčinski, Skopje, Former Yugoslav Republic Macedonia, email: krcinski@gmail.com)

Ključne riječi: kontrola ustavnosti i zakonitosti, oblici povrede ustava, predmet ustavnosudske kontrole, kontrola ustavnosti međunarodnih ugovora, odluke ustavnog suda

1. Uvod

Za kontrolu ustavnosti i zakonitosti prvenstveno su važna dva elementa, i to: osnova za kontrolu ustavnosti i predmet kontrole ustavnosti. Osnova za kontrolu ustavnosti jest sam ustav. Kao predmet kontrole ustavnosti mogu se pojaviti zakoni ili drugi normativni akti koji imaju snagu zakona, a mogu biti različito nazvani. Teorija ustavnog prava razlikuje sljedeće akte: zakone koje donosi zakonodavni organ, zakone donesene referendumom, savezne zakone i zakone država članica (ako je riječ o federalnoj državi), vjerodostojna tumačenja zakona, međunarodne ugovore koji ratifikacijom stječu snagu zakona, uredbe i druge akte sa zakonskom snagom. Prilikom donošenja tih akata nužno je paziti na moguće povrede ustava kako u formalnom tako i u materijalnom smislu, jer će se u suprotnom taj zakon ili drugi opći akt smatrati neustavnim.

2. Protuustavnost i oblici u kojima se javlja

Poštovanje ustava i zakona jedna je od temeljnih vrednota ustavnog poretka, međutim, to je ideal koji je gotovo nemoguće u cijelosti ostvariti. Ipak, svaka država nastoji vladavinu prava i poštovanje ustava, kao najvišeg pravnog akta, zaista i ostvariti. Radi osiguranja ustavnosti, javlja se i kontrola ustavnosti općih akata. Najefikasniji način kontrole ustavnosti je sudska kontrola koju vrši ustavni sud. Zadaća je ustavnog suda uklanjanje svih deformacija koje mogu nastati u društvu i koje prijete ustavnom poretku te uklanjanje njihovih posljedica. To u prvom redu zavisi od oblika i težine povreda ustava i zakona.

Protuustavnost se može se javiti u najrazličitijim oblicima:

1. Formalna povreda ustava, koja se najčešće događa od zakonodavne vlasti. Ustav predstavlja osnovu za djelovanje zakonodavne vlasti i u njemu su predviđene procedure po kojima se zakoni donose. Kad zakonodavna vlast postupa mimo pravila predviđenih u ustavu, dolazi do povrede ustava. Ta se povreda u teoriji smatra posebno teškom, budući da ju je izvršila

zakonodavna vlast. Naime, u samom ustavu detaljno je propisana procedura donošenja zakona, kao i granice nadležnosti zakonodavne vlasti. U tom pogledu ustav je dao precizan okvir u kojem se zakonodavna vlast može i smije kretati. Sve što izlazi izvan tog okvira jest povreda ustava. Ako zakonodavno tijelo – parlament donosi zakone suprotno proceduri koja je propisana za njihovo donošenje, ono donosi formalno neustavne zakone. Međutim, pravni teoretičari, posebno utemeljitelj sudske kontrole ustavnosti Hans Kelsen, kažu da ako je riječ o manjoj povredi procedure, zakon se ne oglašava neustavnim (Kelsen, 1951: 158). Ako je riječ o važnim i teškim povredama u proceduri donošenja zakona,¹ on je neustavan. Kelsen također stoji na stajalištu da o formalnim povredama ustava ustavni sud mora odlučivati u svakom slučaju posebno jer je ustavom nemoguće unaprijed propisati važne nedostatke u proceduri.²

2. Nenadležnost tijela za donošenje općeg akta. Ta povreda ustava najčešće se javlja kad zakonodavno ili drugo nadležno tijelo donosi zakone ili druge opće akte koje suglasno ustavu nije nadležno donositi i samim time normativno regulira materiju koja je izvan dometa njegove nadležnosti. Samim tim tijelo prekoračuje svoje unaprijed predviđene ovlasti.³

¹ Na istom je stajalištu i Mijanović: »... evolucija ustavne prakse dovela je do znatne tolerancije sitnih grešaka u načinu donošenja zakona, tako da se danas zakoni oglašavaju protuustavnim samo za krupnije i grubije greške u proceduri njihovog donošenja«. Mijanović, 1963: 217.

² U pogledu formalne povrede Ustava, u Makedoniji se 2008. dogodio iznimno zanimljiv slučaj. Naime, oporba nekoliko mjeseci nije sudjelovala u radu Parlamenta zbog nesuglasica oko donošenja novog Poslovnika o radu Parlamenta. Vladajuća koalicija, koju je predvodila najveća politička stranka VMRO-DPMNE, po hitnom postupku u roku od mjesec dana donijela je čak 168 zakona (novih te izmjena i dopuna postojećih). Prema glavi 9. čl. 167., 168. i 169. Poslovnika, po hitnom postupku mogli su se donijeti samo zakoni u slučajevima ugroženosti sigurnosti Republike, u slučaju prirodnih nepogoda i epidemija, izvanrednog stanja kao i radi sprječavanja većih ekonomskih poremećaja u privredi. Naravno, ni jedan od tih razloga nije postojao i zakoni su se trebali donijeti u odgovarajućem postupku, propisanim Poslovníkom Parlamenta. Ovaj set zakona naknadno je bio osporen pred Ustavnim sudom, međutim, do konačne odluke nije došlo jer je podnositelj zahtjeva u međuvremenu preminuo. Predsjednik Parlamenta se naknadno ispričao cjelokupnoj makedonskoj javnosti i priznao krivicu zbog donošenja zakona mimo odgovarajuće procedure. Većina tada donesenih zakona još je na snazi, međutim zbog neodgovarajuće procedure njihova donošenja do danas mnogi od njih nisu prošli materijalnu kontrolu ustavnosti.

³ U Makedoniji aktualan primjer nenadležnosti ustavno predviđenog tijela je slučaj Sudskog savjeta koji je donio Pravilnik i regulirao materiju koja nije bila u njegovoj nadležnosti. Sudski savjet donio je 2007. i 2009. Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti sudaca i Pravilnik o postupku za utvrđivanje nestručnog i nesavjesnog obavljanja sudačke funkcije. U njima je detaljno reguliran postupak po kojem se suci razrješavaju dužnosti i način na koji se dokazi sakupljaju. Ti pravilnici podneseni su na ocjenu ustavnosti i zakonitosti Ustavnom

3. Materijalna povreda ustava je najteža jer se kod nje ne poklapaju sadržaj teksta zakona sa sadržajem teksta ustava. Zakonodavno tijelo, iako je nadležno za donošenje zakona, pri njihovu donošenju nije prepušteno samo sebi i vlastitoj volji, već je ograničeno ustavom. Iako su zakoni i ostali pravni akti koje donosi parlament osnova svakog pravnog poretka, oni su podčinjeni jednom višem poretku, a to je ustavni poredak. Zato zakon koji je materijalno protuustavan i koji svojim odredbama proturječi Ustavu najgrublje vrijeđa načelo ustavnosti (Borković, 1965: 20). Također, osim parlamenta ta povreda može biti učinjena i od drugih državnih tijela, koja donoseći različite opće pravne akte ili svojom djelatnošću mogu prekršiti ustav. Zato je ustavni sud dužan kod svake povrede ustava energično intervenirati i eliminirati te povrede, a time eliminirati i neustavnost u svim oblicima u kojima se ona javlja. Ta povreda ustava danas je najraširenija i u predmetima koji su pred ustavnim sudom veći se dio odnosi na materijalne povrede ustava.⁴

3. Kontrola ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti općih pravnih akata u Makedoniji

Republika Makedonija donijela je Ustav 1991. s 31 naknadnom izmjenom i dopunom. Taj ustav, koji je donesen poslije raspada bivše Jugoslavije, usvojen je u Parlamentu 17. studenoga 1991. Makedonija, prvotno kao članica jugoslavenske federacije, a poslije i kao samostalna država, ima ustavnosudski kontinuitet već 48 godina. Početak je bio 1963. kad je Ustavom tadašnje SFRJ prvi put u nekoj socijalističkoj zemlji uvedeno ustavno sudstvo, pa se do danas po bogatoj sudskoj praksi Ustavni sud

sudu. Podnositelj zahtjeva je smatrao da je Sudski savjet donoseći te pravilnike grubo povrijedio Ustav, jer se upustio u uređivanje materije koja se ne može uređivati pravilnikom, već samo zakonom, a također je sam utvrdio većinu glasova koja mu je potrebna za donošenje odluke. Ustavni sud se izjasnio da su osporene odredbe u pravilnicima protuustavne. »Uređivanje postupka za razrješenje sudaca može biti propisano jedino zakonom, a ne i pravilnicima koje donosi Sudski savjet, jer time on izlazi izvan svoje ustavne nadležnosti ... s ovim pravilnicima Sudski savjet je omogućio da suci budu razriješeni dužnosti prema pravilima i načelima koja nisu utvrđena zakonom, već samo pravilnicima koje donosi samostalni i neovisni organ sudstva, čija je osnovna funkcija osiguranje i garantiranje sudske samostalnosti i nezavisnosti, a ne donošenje propisa, kojima se izvan postupaka propisanih Ustavom i zakonom uređuje prestanak sudačke dužnosti ...« (Odluka Ustavnog suda Republike Makedonije U. br. 56/2010-0-1).

⁴ Prema godišnjem izvješću Ustavnog suda Makedonije za razdoblje 2005.–2008., preko 300 predmeta (od njih ukupno 713) odnosilo se samo na materijalnu povredu ustavnosti.

može staviti rame uz rame s ostalim zapadnoeuropskim ustavnim sudovima. U Ustavu iz 1991. jedna je od temeljnih vrijednosti i dioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku (čl. 8/1. t. 4.). U toj trodiobi Ustav ne smješta Ustavni sud niti u jednu od triju državnih vlasti, već mu daje posebno mjesto u glavi 4. (čl. 108.–113.) Ustava. Sukladno takvom ustavnim uređenju, Ustavni sud je posebno tijelo vlasti koje je strukturno i funkcionalno odvojeno od svih triju grana vlasti, a ono što ga razlikuje od ostalih grana vlasti je to što Ustavni sud obavlja kontrolu nad svim drugim granama vlasti, tj. Ustavni sud kontrolira rad svih triju grana vlasti putem kontrole akata koje one donose. Ustavni sud je posebno tijelo visoke pravne stručnosti i autoriteta i njegova je osnovna nadležnost ocjena ustavnosti i zakonitosti. Prema tome, može se reći da je Ustavni sud četvrta vlast ili međuvlast koja kontrolira sve ostale vlasti preko ocjena ustavnosti i zakonitosti općih pravnih akata koje oni donose (Crnić, 1999: 12).

Tako postavljen Ustavni sud Republike Makedonije ima nadležnosti koje su propisane Ustavom, a jedna je od ključnih zadaća kontrola ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti općih pravnih akata. Tako Ustavni sud štiti i kontrolira ustavnost pravnog poretka, dakle štiti primat Ustava u pravnom poretku Makedonije. Metodom pozitivne enumeracije i metodom taksativnog nabranjanja u čl. 110. Ustava navedene su nadležnosti Ustavnog suda. Tako Ustavni sud:

- ocjenjuje suglasnost zakona s Ustavom
- ocjenjuje suglasnost drugih propisa i kolektivnih ugovora s Ustavom i zakonima
- štiti slobode i prava čovjeka i građanina
- rješava sukobe nadležnosti između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti
- rješava sukobe nadležnosti između državnih tijela i jedinice lokalne samouprave
- odlučuje o odgovornosti predsjednika Republike
- odlučuje o ustavnosti programa i statuta političkih stranaka i udruženja građana i
- odlučuje o drugim pitanjima utvrđenim u Ustavu.

Čini se da je ustavotvorac preširoko normativno uredio nadležnosti Ustavnog suda. Naime, iz alineja 1. i 4. proizlazi da Ustavni sud ocjenjuje ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa. On nije precizno utvrdio podliježu li zakoni doneseni na referendumu, Ustavni zakon za provedbu Ustava, vjerodostojna tumačenja zakona, ustavni amandmani i

međunarodni ugovori koji su ratificirani u obliku zakona ocjeni ustavnosti i zakonitosti. Isto tako nije precizirao što se razumije pod pojmom općih pravnih akata. Ulaze li u njih i uredbe, ukazi, odluke, pravilnici, naredbe, upute, poslovnici, zaključci? Problem nedefiniranosti općih akata koji mogu biti predmetom kontrole ustavnosti i zakonitosti posebno je bitan jer zbog neodređenosti ustavne odredbe Ustavni sud sam može odlučiti koji akti mogu biti predmetom ustavnosudske kontrole.⁵ Ustavni je sud mnogo puta zloupotrijebio takav svoj položaj.

Odredba čl. 68/2. regulira da Parlament donosi odluke, deklaracije, rezolucije, preporuke i zaključke. Godine 1996. građani su pokrenuli inicijativu za raspisivanje referenduma s jednim pitanjem: Jeste li za prijevremene izbore za zastupnike Parlamenta Republike Makedonije, koji bi se održali krajem 1996.? Podnositelji inicijative uspjeli su u zakonskom roku sakupiti predviđenih 150.000 potpisa, međutim, kad je prijedlog stigao u Parlament, većina zastupnika izjasnila se protiv raspisivanja referenduma. Parlament je u svom zaključku istaknuo da ne postoji ustavna osnova za raspisivanje referenduma za prijevremene izbore. Građani koji su sakupljali potpise za referendum podnijeli su Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tog zaključka. Ustavni sud donio je rješenje u kojem je porekao svoju nadležnost za ocjenu ustavnosti i zakonitosti jer da nije riječ o općem pravnom aktu. Ustavni sud u obrazloženju je naveo da priroda tog pravnog akta nije precizno određena, a prema Poslovniku o radu Parlamenta zaključci se ne smatraju općim pravnim aktima, već aktima kojima se uređuju konkretna pitanja⁶ te oni nemaju opće karakteristike propisa⁷ pa se zato Ustavni sud o zaključku ne može izjasniti.⁸

⁵ Ustavni sud ograničen je jedino Ustavom, jer ne postoji Zakona o Ustavnom sudu. Poslovníkom o radu Ustavnog suda uređuju se samo postupovna pitanja i način rada samog Suda.

⁶ Ustavni sud osvrće se na zaključke koji su regulirani u Poslovníku o radu Parlamenta i prema toj odredbi nema ničega spornog. Međutim, mogu li se poistovjetiti zaključci koji se donose prema Poslovníku Parlamenta s onima koji su navedeni u čl. 68/2. Ustava? Naravno da ne, jer drugi spadaju u općenormativne akte koji se odnose na određeni dio stanovništva i donosi ih Parlament na plenarnoj sjednici, a imajući u vidu bit zakonodavnog tijela, na plenarnoj sjednici ne donose se zaključci koji se odnose samo na konkretan spor ili konkretnu osobu.

⁷ Međutim, Ustavni sud u svome obrazloženju ne objašnjava što razumije pod općim pravnim aktom. Suprotno tome Ustavni sud Republike Hrvatske u rješenju U-II-976/1994 definira: »Osporeni propis nema pravnu narav propisa ako: ne uređuje odnose na općeniti (apstraktan) način, ne primjenjuje se na širi krug adresata i nema općeobvezni karakter. Nema dakle pravne karakteristike propisa.« Crnić, 2002: 93.

⁸ Detaljnije o rješenju Ustavnog suda U. br. 150-1996-1-0 na <http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf>

Očito je potrebno detaljnije pravno regulirati opće pravne akte koji podliježu ocjeni ustavnosti i zakonitosti. U tom smislu ide i tvrdnja Ustavnog suda koji je u danom rješenju sam ustvrdio da priroda općih pravnih akata u Ustavu nije precizno uređena.

Također, iz odredbi čl. 110. Ustava proizlazi samo ustavnosudska kontrola *a posteriori*. Nije predviđena ustavnosudska kontrola *a priori*. Ustavni sud u skladu s Ustavom u svojoj dugogodišnjoj povijesti nikad nije postupao *a priori*. U jednom zakonskom tekstu (Zakon o referendumu i drugim oblicima neposrednog izjašnjavanja građana) u čl. 67/3. predviđeno je da predsjednik Parlamenta, nakon što primi prijedlog za pokretanje građanske inicijative, može zatražiti od Ustavnog suda da se u roku od 15 dana očituje je li građanska inicijativa u skladu s Ustavom i zakonom.

To je klasični primjer zakonodavnog uređivanja i dodavanje novih nadležnosti Ustavnom sudu. Ustavni sud nema ustavnu mogućnost suditi *a priori*, a osim toga Ustavni sud ocjenjuje samo opće pravne akte. U ovom slučaju nije jasno o kojem je općem pravnom aktu riječ, je li to sama inicijativa ili je to prijedlog za pokretanje inicijative koji se dostavlja Parlamentu. Također, ta zakonska odredba ne može se svrstati ni pod čl. 110. t. 8. Ustava jer se u njoj navodi da Ustavni sud odlučuje i o drugim pitanjima utvrđenim Ustavom, a jasno proizlazi da ovo pitanje nije utvrđeno u samom Ustavu. Drugi zanimljivi podatak jest da se ovim zakonom uređuje i vrijeme trajanja čitavog postupka, pa tako čl. 67/3. nalaže Ustavnom sudu da odgovori na postavljeno pitanje u roku od 15 dana. To je jasan primjer kršenja Ustava, jer da je to htio i da je to bilo potrebno, ustavotvorac bi predvidio *a priori* nadležnost Ustavnog suda i uređio bi kako bi se i u kojim slučajevima ona provodila.

Druga specifičnost je ta što Ustav predviđa samo apstraktni, ali ne i konkretni spor pred Ustavnim sudom Republike Makedonije, jer se osporava samo norma kao takva, a ne i njezina primjena u konkretnom slučaju. Međutim, Zakonom o sudovima predviđa se kao iznimka i konkretni spor. Naime, prema tom zakonu, kad sudac smatra da zakon koji treba primijeniti u konkretnom sporu nije u suglasnosti s Ustavom, spor može riješiti direktnom primjenom odredbe Ustava, a ako to nije moguće, prekida postupak te zakon ili pojedinu odredbu zakona upućuje na ocjenjivanje ustavnosti pred Ustavnim sudom. U tom slučaju postupak se prekida do donošenja odluke Ustavnog suda. Protiv odluke redovnog suda nezadovoljna stranka ima pravo žalbe. Postupak po žalbi je hitan. Ovaj zakon omogućuje dakle sucima redovnih sudova da u postupku rješavanja konkretnih sporova izvrše ekscepciju neustavnog zakona, primjenjujući direktno Ustav (Škarić, 2004: 696).

Ovo zakonsko rješenje je sporno i po mome mišljenju protivno Ustavu jer se njime dopušta suci da ne primijeni zakon ako smatra da je protivan Ustavu ili međunarodnom ugovoru, ako se ustavna odredba ili međunarodni ugovor u tom slučaju mogu direktno primijeniti. To ne bi bilo problem s obzirom na to da prema čl. 118. Ustava međunarodni ugovori imaju veću snagu od zakona i ne mogu biti mijenjani zakonima. Ono što jest sporno je to da, prema riječima Hansa Kelsena, u sistemima u kojima je već uspostavljen centralizirani sistem kontrole ustavnosti nije dopustivo da suci sami odlučuju je li pojedini zakon ili pravni akt u suglasnosti s Ustavom, već je za to pitanje nadležan jedino ustavni sud. Takav način odlučivanja karakterističan je za decentralizirane sisteme kontrole ustavnosti. Također, Kelsen smatra da bi, kad bi se svim sucima redovnih sudova dopustilo da ocjenjuju ili da ne primjenjuju zakone, nastao pravni kaos i pravna nesigurnost (Kelsen, 1951: 159).

Drugo sporno pitanje je to može li zakonodavac uopće Zakonom o sudovima urediti u kojim se slučajevima suci mogu obratiti Ustavnom sudu. To bi trebalo biti uređeno u Zakonu o Ustavnom sudu, jer se jedino njime može i smije uređivati tko sve ima pravo pokrenuti ustavnosudski postupak, a to se nikako ne može urediti Zakonom o sudovima. Urediti ovo pitanje Zakonom o sudovima koji je *lex generalis* za sudsku vlast, imajući pritom u vidu da Ustavni sud nije najviši redovni sud, već državni organ *erga omnes*, sasvim je pogrešno rješenje. U ovom slučaju nije sporno je li dopuštena konkretna kontrola ustavnosti zakona jer, prema riječima D. Feldman, najveća je zabluda teoretski razgraničiti ova dva oblika kontrole (više u: Vučić et al., 2010: 124).

Gledajući komparativno, ova se pitanja uređuju u zakonima o ustavnim sudovima. Primjera radi, u Sloveniji su uređena Zakonom o Ustavnom sudu (čl. 23/1.), a u Hrvatskoj u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu (čl. 36/1.). Bilo bi logično da ta pitanja i u Makedoniji budu uređena takvim zakonom. Međutim, Makedonija nema Zakon o Ustavnom sudu, već samo Poslovnik, a na njega zakonodavna vlast ne može utjecati, pa se iznjedrilo ovo pogrešno rješenje. Ono što zabrinjava više od same neustavnost ovih zakonskih odredbi je pasivnost Ustavnog suda. Prema čl. 12. Poslovnika svatko može podnijeti prijedlog Ustavnom sudu za ispitivanje ustavnosti i zakonitosti akata, a prema čl. 14. takav postupak može inicirati i sam Ustavni sud. Još je alarmantnije što ovo zakonsko rješenje postoji još od 1995., a ono je identično preslikano i u čl. 18. novog Zakona o sudovima iz 2006. Postavlja se pitanje dobivaju li suci Ustavnog suda konkurenciju u sucima redovnih sudova te da li to ustavni suci prešutno odobravaju.

Što se tiče međunarodnih ugovora, postoji puno nedosljednosti i kontradiktornosti, različitih tumačenja Ustava, a povrh svega, ta različita tumačenja Ustava daje isti sastav Ustavnog suda. Ne postoji ustavna odredba kojom bi se Ustavni sud odredio nadležnim za ocjenjivanje međunarodnih ugovora ratificiranih sukladno Ustavu. No, Ustavni sud ocjenjuje ustavnost zakona, a imajući u vidu da se međunarodni ugovori ratificiraju u obliku zakona, logična je posljedica da je sud nadležan i za ispitivanje međunarodnih ugovora. Prema čl. 51/1. Ustava, svi zakoni moraju biti u skladu s Ustavom, a ostali pravni akti u skladu s Ustavom i zakonom. Prema čl. 108., Ustavni sud je državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost. Iz svega toga proizlazi da je Ustavni sud nadležan ocjenjivati ustavnost međunarodnih ugovora koji su ratificirani u skladu s Ustavom. Postavlja se pitanje što će se dogoditi ako se ratificira neki međunarodni ugovor koji je protivan Ustavu: može li on opstati u pravnom poretku?

U pogledu statusa koji međunarodni ugovori imaju u drugim europskim državama, može se konstatirati da većina europskih država zadržava supremaciju ustava u odnosu prema međunarodnim ugovorima koji su dio unutrašnjeg pravnog poretka, iako svaka zemlja u vlastitom ustavu sama uređuje status međunarodnih ugovora.

Uglavnom postoje tri rješenja. Prema prvom rješenju međunarodni ugovori nalaze se na vrhu hijerarhijske ljestvice pravnih akata i imaju najveću pravnu snagu.⁹ Prema drugom rješenju međunarodni ugovori imaju manju pravnu snagu od ustava, ali se nalaze iznad zakona koje donosi parlament.¹⁰ Prema trećem rješenju međunarodni ugovori imaju istu pravnu snagu kao ostali zakoni.

Također treba obratiti pažnju i na *a priori* i *a posteriori* ocjenjivanje ustavnosti. Prvi model poznaju ustavi Francuske i Slovenije, u kojima se prije same ratifikacije međunarodni ugovori mogu uputiti na ocjenjivanje ustavnom sudu koji odlučuje je li neka odredba u suprotnosti s ustavom. Ako ima nekih nepodudarnosti, tada se prvo mijenja ustav koji je u neskladu s međunarodnim ugovorom, a tek se zatim taj ugovor ratificira. Kod ocjene

⁹ Prema čl. 91. Ustava Nizozemske, kad Parlament dvotrećinskom većinom ratificira međunarodni ugovor koji je suprotan Ustavu, međunarodni ugovor praktički postaje norma ustavnog ranga.

¹⁰ Takvo rješenje primjenjuje se u ustavima Francuske iz 1958., Španjolske iz 1987., Rusije iz 1993. i Slovenije iz 1991.

ustavnosti *a posteriori*, prvo slijedi ratifikacija, a tek zatim taj ugovor može biti upućen ustavnom sudu na ocjenjivanje njegove ustavnosti.¹¹

Prema makedonskom Ustavu međunarodni ugovori ratificiraju se u obliku zakona (čl. 68.). Sam Ustav daje primat međunarodnom pravu, što se vidi iz čl. 118. Ustava koji utvrđuje da su »međunarodni ugovori koji su ratificirani u skladu s Ustavom dio unutrašnjeg pravnog poretka i ne mogu se mijenjati zakonom«. Također, čl. 8. kao temeljnu vrednotu ustavno-pravnog poretka navodi poštovanje općeprihvaćene norme međunarodno-pravnog poretka. No, ima li se u vidu da se ti ugovori ratificiraju u obliku zakona, a zakon mora biti u skladu s Ustavom (čl. 51.), postavlja se logično pitanje kako se treba provesti čitav postupak ratifikacije.

Prije usvajanja nekog međunarodnog ugovora trebalo bi detaljnije proučiti je li on sukladan s Ustavom, pa ako nije, Ustav bi se u tom dijelu trebao promijeniti. Tek nakon toga taj bi se međunarodni ugovor trebao ratificirati. No, ako se to provodi, u pravnom poretku svaki međunarodni ugovor koji je ratificiran sukladno Ustavu treba podlijegati kontroli ustavnosti. Međutim, ni to pitanje nije precizno utvrđeno u čl. 110. Ustava i iz tog članka ne proizlazi izričita nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje suglasnost ratificiranog međunarodnog ugovora s Ustavom. Takva neodređenost norme dala je Ustavnom sudu mogućnost da prema svojoj volji tumači je li nadležan ispitivati usklađenost međunarodnih ugovora s Ustavom ili nije.

Tako je Ustavni sud 1996. u rješenju U. br. 230-1996 istaknuo da »Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom, ali ne i o suglasnosti međunarodnih ugovora s Ustavom«. Sud je dalje naveo da »ocjenu suglasnosti međunarodnih ugovora s Ustavom vrši Parlament Republike Makedonije u postupku ratifikacije međunarodnog ugovora, a ugovor po ratifikaciji postaje dio unutrašnjeg pravnog poretka i samim tim direktno primjenjiv«. Taj pravni stav potvrđen je i 2000. u rješenju U. br. 178/2000. Međutim, 2002. Ustavni je sud donio odluku da je nadležan ocjenjivati formalnu i materijalnu stranu zakona o ratifikaciji međunarodnih ugovora (U. br. 140/2001), da bi se 2005., u istome sastavu, vratio na prvotni stav da nije nadležan ocjenjivati ustavnost međunarodnih ugovora ratificiranih sukladno Ustavu.¹²

¹¹ Taj način ocjenjivanja ustavnosti primijenjen je u ustavima Njemačke, Poljske, Gruzije, Češke, Mađarske i dr.

¹² U vezi s tom situacijom sudac Ustavnog suda Igor Spirovski rekao je sljedeće: »Teško je reći da judikaturu Suda obilježavaju konzistentni stavovi, iako se kvantitativno može steći takav utisak. Može se primijetiti da u određenim trenucima Sud ide preko granica koje

Prema stavovima Ustavnog suda međunarodni ugovori ne podliježu ocjeni ustavnosti od strane Ustavnog suda. Čak i kad su protivni Ustavu oni mogu opstati u pravnom poretku, a u određenim situacijama mogu biti čak i primijenjeni. Time se grubo vrijeđa načelo ustavnosti, i to od samog Ustavnog suda.

Makedonski Ustavni sud boji se proširiti vlastitu nadležnosti i postati jedan od zaštitnika pravnog poretka, kako to čine ustavni sudovi zemalja jugoistočne Europe. On čak i u okviru nadležnosti koje ima postupa s rezervom i u grču. Zbog toga Ustavni sud Makedonije nije uspio zauzeti mjesto koje mu po Ustavu pripada.

Da bi se ta neujednačenost stavova Ustavnog suda promijenila, potrebno je promijeniti aktualni Ustav, i to tako da se Ustavnom sudu propišu nove nadležnosti, a to je posebno pravo da ocjenjuje međunarodne ugovore. Sadašnje ustavno rješenje je neprecizno i ostavlja mogućnost različitih pravnih shvaćanja, zavisno od sastava Ustavnog suda, a ponekad i u okviru istog sastava.

4. Zaključak

Kontrola ustavnosti i zakonitosti jedna je od osnovnih nadležnosti Ustavnog suda Makedonije. Najveći broj predmeta koje Ustavni sud godišnje dobije odnosi se na ovaj vid sudske aktivnosti. Zbog toga je posebno bitno ovu materiju precizno urediti, budući da ona ima krucijalno značenje za čitav ustavni poredak.

Premda je u Makedoniji predviđena takva nadležnost Ustavnog suda, ipak nije detaljnije i obuhvatnije precizirano što može biti predmetom ustavnosudske kontrole ustavnosti i zakonitosti. Iz prakse Ustavnog suda vidi se da sud u različitim situacijama postupa različito, pa se postavlja pitanje je li postojeće normativno rješenje dobro. Trebalo bi jasno naglasiti da je Ustavni sud jedini koji može ocjenjivati ustavnost zakona i općih pravnih akata te da se u slučaju konkretnog spora suci redovnih sudova moraju obratiti Ustavnom sudu, a ne mogu sami vršiti ekscepciju neustavnog zakona. Također, trebalo bi izričito dodijeliti Ustavnom sudu u nadležnost ispitivanje međunarodnih ugovora. Kako bi se to ostvarilo, trebalo bi pristupiti promjeni Ustava i preciznije odrediti njegove nadležnosti, no,

je sam postavio, da bi se zatim ponovo vratilo unutar njih, što jasno pokazuje da Sud još traži svoju pravu ulogu«. Spirovski, 2002: 121–122.

takoder, potrebno je donijeti i Zakon o Ustavnom sudu, u kojim bi se opće pravne norme detaljnije uredile. Republika Makedonija jedna je od rijetkih država koja ima centralizirani sistem ustavnog sudstva, a nema zakon o Ustavnom sudu, već se ta materija uređuje poslovníkom. To čini Ustavni sud Makedonije, bar u normativnom pogledu, jednim od najjačih ustavnih sudova u Europi, no to je samo na papiru. Ovom problemu treba se pristupiti krajnje ozbiljno i što brže riješiti ova pitanja. Time bi se pridonijelo pravilnom funkcioniranju ustavnog poretka i očuvanju ustavne demokracije.

Literatura

- Borković, Ivo (1965) Ustavnosudska kontrola općenormativnih akata. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet
- Crnić, Jadranko (1999) Ustavna tužba. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet
- Crnić, Jadranko (2001) Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Zagreb: Narodne novine
- Kelsen, Hans (1951) Opšta teorija države i prava. Beograd: Arhiv za pravne i društvene nauke
- Marković, Ratko (1973) Pokretanje ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata. Beograd: Savremena administracija
- Mijanović, Gašo (1963) Kontrola ustavnosti zakona. Doktorska disertacija. Sarajevo
- Spirovski, Igor (2002) Sudska kontrola na aktite na nadvorenata politika: ulogata na ustavnite sudovi. Sudska revija 1/2002.
- Škarić, Svetomir (2004) Ustavno pravo. Skopje: Matica
- Vučić, Olivera, Vladan Petrov; Darko Simović (2010) Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika – teorija, norma, praksa. Beograd: Dosije studio

Pravni propisi

- Ustav na Republika Makedonija (Ustav Republike Makedonije), Služben vesnik br. 52/91
- Delovnik na Ustavniot sud na Republika Makedonija (Poslovník o radu Ustavnog suda Republike Makedonije), Služben vesnik br. 394/92
- Zakon za sudovi (Zakon o sudovima), Služben vesnik br. 58/06
- Zakon o referendum i drugih oblika neposrednog izražavanja građana (Zakon o referendumu i drugim oblicima neposrednog sudjelovanja građana), Služben vesnik br. 81/05

Internetski izvori

www.ssrn.mk

www.ustavensud.mk

BASIC PROBLEMS OF CONSTITUTIONALITY CONTROL IN MACEDONIA

Summary

The control of constitutionality and legality is the basic task of constitutional courts – all their other competences are derived from it. Adherence to the constitution means a removal of all legal regulations that are not in accordance with the constitutional norms. Different forms of constitutional breaches are analysed with the examples from the case law of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia. The analysis encompasses the solutions regarding the control of constitutionality and legality in the Macedonian Constitution, drawbacks that occur in the process, and manners in which the Constitutional Court reacts to the breaches of constitutionality. Imprecision and vagueness of a constitutional norm may create a void for different legal interpretations of the Constitutional Court. It is therefore necessary to revise and amend certain constitutional provisions in order to create a more coherent legal order and to unify the opinions of the Court. Amendments to the Constitution should primarily give a clearer definition of what is and what is not a general act, and which act can and which cannot undergo the control of constitutionality and legality.

Key words: control of constitutionality and legality, forms of constitutional breaches, matter of constitutional control, control of the constitutionality of international treaties, decisions of the Constitutional Court