



## **УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

XIV Конгрес на Конференцијата на европските уставни судови

### **„ПРОБЛЕМАТИКАТА НА ЗАКОНОДАВНИОТ ПРОПУСТ ВО УСТАВНО-СУДСКАТА ПРАКТИКА“**

**Национален извештај**

**Скопје, октомври 2007 година**

## ПРОБЛЕМАТИКАТА НА ЗАКОНОДАВНИОТ ПРОПУСТ ВО УСТАВНО-СУДСКАТА ПРАКТИКА

### Одговори на прашалникот

за XIV. Конгрес на европски уставни судови

#### I. ПРОБЛЕМАТИКАТА НА ПРАВНИ ПРАЗНИНИ ВО НАУЧНАТА ПРАВНА ДОКТРИНА

##### 1.1. Концептот на правна празнина

Дајте краток преглед на ставовите на научниците и специјалистите по право од вашата земја за правните празнини (како се опишува правната празнина, какви се видовите на правни празнини (на пример, неопределувањето на правна регулатива, *lacuna legis*, правен вакуум, правен пропуст, итн.); дали правната наука ги разгледува причините за појавата на правни празнини, проблемот на реални и наводни правни празнини и особености на празнините во јавното и во приватното право и позитивните и негативните последици од правните празнини?)

1. Во правната теорија на Република Македонија 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 развој. (Д-р Стефан Габер – Теорија на државата и правото).

Се смета дека правни празнини мора да постојат бидејќи животот е посложен од правото, а особено поради тоа што тој секогаш се развива и менува побрзо од правото. Оттука, во теоријата

се разграничуваат два вида на правни празнини – почетни, кои постоеле уште во моментот на донесување на соодветните правни норми, кои создавачот на правото едноставно пропуштил да ги уреди, и дополнителни кои настануваат по донесувањето на правните норми, бидејќи настануваат нови односи кои законодавецот не ги предвидел. (Правна енциклопедија)

### 1.2. Концептот на законодавен пропуст

Дали во научната литература се разликуваат правните празнини што се забранети со уставот (или правната регулатива од повисока инстанца)? Кој е преовладувачкиот концепт на законодавен пропуст<sup>1</sup> како еден вид на правна празнина во правната литература на земјата?

### 1.3. Концептот на Уставниот суд или соодветната институција што врши уставна контрола (во натамошниот текст уставниот суд) како „негативен“ и „позитивен“ законодавец.

Кој е преовладувачкиот концепт за мисијата на уставниот суд како судска институција во научната доктрина на земјата? Уставниот суд како „негативен законодавец“. Концептот на Уставниот суд како „позитивен законодавец“. Влијанието на уставно судската практика врз изготвувањето на законите? Како во научната доктрина се оценува активноста на уставниот суд при разгледување и оценување на случаи на правни празнини како и за влијанието на одлуките на уставниот суд во поглед на пополнувањето на тие правни празнини? Дали именувањето на активноста на уставниот суд како активност заснована на „активизам“, „умереност“ и „минимализам“ ги зема предвид наведените случаи?

## 2. ЗАЦВРСТУВАЊЕ НА КОНТРОЛАТА НА УСТАВНОСТА НА ЗАКОНОДАВНИОТ ПРОПУСТ ВО УСТАВОТ, УСТАВНОТО ПРАВО И ДРУГИ ПРАВНИ АКТИ НА ЗЕМЈАТА

---

<sup>1</sup> Во процедурата на подготовка на нацрт-прашалникот, се следеше концептот на законодавен пропуст определен во одлуката на Уставниот суд на Република Литванија од 8 август 2006 година. Одлуката е дадена во прилог на нацрт-прашалникот. Во наведената одлука, законодавниот пропуст се сфаќа како правна празнина забранета со Уставот (или некој друг правен акт од повисока инстанца). Различните аспекти на уставниот концепт на правната празнина и законодавниот пропуст се наведени во членовите 4.3-9.2 од Глава II од образложението на горната одлука.

## 2.1. Уставот во системот на националното право

Прикажете го моделот на хиерархиската пирамида на вашите национални правни акти ( на пример, во Република Литванија ниту еден национален правен акт не може да биде во спротивност со Уставот, додека законите и другите правни акти што ги усвојува Сејмот или актите на Владата или на претседателот на Републиката не смеат да бидат во спротивност со уставните закони, итн). Местото и значењето на уставот во националниот правен систем. Каков концепт има развиено Уставниот суд за Уставот како највисок закон? Концептот на уставот како експлицитен и имплицитен правен пропис. Дали уставниот суд на вашата земја го оценува уставот како закон без празнини?

Во правниот систем на Република Македонија, Уставот претставува највисок правен акт во хиерархијата на правните акти. Ваквата положба на Уставот во однос на другите правни акти произлегува директно од Уставот. Имено, според член 51 став 1 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Според ставот 2 на овој член, секој е должен да ги почитува Уставот и законите. Овие уставни одредби се од клучно значење во утврдувањето на уставноста како правен принцип и тоа како принцип на супремација и приоритет на уставот. Од овие уставни одредби произлегува и хиерархијата на правните акти, во смисла што сите закони мораат да бидат во согласност со уставот, а сите други прописи мораат да бидат во согласност со уставот и со законот. Уставниот суд на Република Македонија не го оценува Уставот од аспект на тоа дали тој има или нема правни празнини бидејќи за Уставниот суд Уставот е акт во однос на кој тој ја оценува согласноста на другите, пониски правни акти (закони и подзаконски акти).

За односот на Уставниот суд кон Уставот, Судот се има произнесено во **Решението У.број. 188/2001 од 24 октомври 2001** година, со кое ја отфли иницијативата на граѓанин за поведување постапка за оценување уставноста на текстот на Нацртот на амандманите на Уставот на Република Македонија. Во образложението на Решението, Уставниот суд повикувајќи се на својата надлежност утврдена во член 110 од Уставот, како и на

надлежноста на Собранието на Република Македонија за донесување и изменување на Уставот, Судот укажал дека:

„. . . донесувањето и изменувањето на Уставот е во исклучива надлежност на Собранието на Република Македонија, така што содржината и обемот на уставната материја зависи од волјата на уставо-творецот.

Уставниот суд нема надлежност и неможе да го цени Уставот како највисок правен акт и израз на политичката волја на субјектите во државата. Имено, Уставот за Уставниот суд е акт во однос на кој Судот ја цени уставноста на сите други пониски акти. Оттука и оценувањето на уставноста на текстот на Нацртот на амандманите на Уставот не е во надлежност на Уставниот суд“.

2.2 *Expressis verbis* зацврстувањето на јурисдикцијата на уставниот суд да ја испитува и оценува уставноста на правните празнини во уставот.

Кои правни акти (уставни, органски закони, закони усвоени на референдум, обични закони, прописи на парламентот, меѓународни спогодби, закони на субјектите на федерацијата, подзаконски акти, како и закони донесени пред стапувањето во сила на уставот, итн.) се директно именувани како предмет на уставна контрола? Дали во уставот на земјата е *expressis verbis* определено дека уставниот суд ја испитува и оценува уставноста на празнините (законодавните пропусти) на правната регулатива? Дали уставот предвидува некакви посебни постапки за испитување на таквите празнини?

Во член 110 од Уставот во кој е определена надлежноста на Уставниот суд, како акти што можат да бидат предмет на уставносудска оценка изрично се наведени законите, колективните договори, други прописи како и програмите и статутите на политичките партии. Од оваа уставна одредба произлегува дека предмет на оценка пред Уставниот суд можат да бидат прописи односно акти на законодавната власт, извршната власт, единиците на локалната самоуправа и други носители на јавни овластувања, доколку со нив на општ начин се уредуваат права и обврски на граѓаните. Оценката на уставноста на овие акти е исклучива

надлежност на Уставниот суд, бидејќи во Република Македонија единствено Уставниот суд е орган што врши уставносудска контрола. Контролата на уставноста и законитоста на нормативните акти се остварува како апстрактна и *a posteriori*, односно таа е можна само врз важечки акти. Превентивната контрола не е предвидена како можност во Уставот.

Уставот на Република Македонија не предвидува експлицитно надлежност на Уставниот суд да ја истражува и оценува уставноста на правните празнини (законодавните пропусти) во правните прописи, ниту во законите, ниту во подзаконските акти што се предмет на негова оцена.

2.3. Интерпретација на јурисдикцијата на уставниот суд за испитување и оценување на уставноста на правните празнини во уставно-судската практика.

Уставниот суд како официјален толкувач на уставот. Дали Уставниот суд подетално се произнел во поглед на неговите овластувања, изрично предвидени во уставот, за испитување и оценување на законодавниот пропуст? Врз кои основи може да се заклучи постоење на имплицитно зацврстување на надлежноста на уставниот суд за испитување и оценување на правен пропуст во уставното право. Дали уставниот суд формирал доктрина за последиците од утврдување на постоење на законодавен пропуст. Доколку да, опиштете ја таа доктрина.

Како што беше наведено во претходниот одговор, во Уставот на Република Македонија не е предвидена надлежност на Уставниот суд да ја истражува и оценува уставноста на правните празнини. Меѓутоа, постои мислење дека ваква надлежност би можела посредно да се изведе во оние ситуации кога покрај обврската да се донесе закон, во Уставот се утврдува и времето во кое тој мора да биде донесен<sup>2</sup>. Ова од причини што во таква ситуација, неактивноста на законодавецот создава неуставна состојба од гледна точка на остварување на супремацијата на Уставот. Меѓутоа, Уставниот суд нема на располагање никакви средства со кои ќе го натера законодавецот да ја изврши својата уставна обврска да

---

<sup>2</sup> Како што беше случај кога по донесувањето на Уставот од 1991 година требаше во определени рокови утврдени со Уставниот закон за спроведување на Уставот, да се изврши усогласување на затечените закони со новиот устав.

донесе определен закон. Исто така и во ситуации кога законот во целост или делови од него ќе бидат прогласени за неуставни од страна на Уставниот суд, односно кога правната празнина ќе се создаде со одлуката на Уставниот суд, Судот не може на законодавниот орган непосредно да му наметне обврска да донесе нов закон наместо оној што престанал да важи како последица на одлуката на Уставниот суд, ниту пак да му укаже со каква содржина треба да биде новиот закон. Оттука, пополнувањето на правната празнина што настанала како резултат на престанувањето на важењето на неуставниот закон е задача на законодавецот.

2.4. Утврдување, било во законот кој ја регулира работата на Уставниот суд или во друг правен акт, на надлежноста на уставниот суд да ја испитува и оценува уставноста на правните празнини.

Надлежностите на Уставниот суд (предвидени во законот кој ја регулира работата на уставниот суд или во други правни акти (ако не е директно утврдена во Уставот)) да ги испитува и оценува правните празнини во правната регулатива. Дали овој закон (или друг правен акт) предвидува некакви посебни постапки за испитување на таквите празнини? Доколку да, опишете ги накратко. Какви одлуки, согласно овој закон или друг правен акт, донесува Уставниот суд откако ќе утврди законодавен пропуст? Дали споменатиот закон или правен акт предвидува кој и како треба да го отстрани законодавниот пропуст? Дали тоа е предвидено во некои други закони или правни акти (пр. прописи на парламентот)?

Надлежноста на Уставниот суд е утврдена со Уставот. Со акт на Судот – Деловникот (кој е уставна материја)<sup>3</sup>, уреден е начинот на работа и постапката пред Уставниот суд. Со оглед на тоа што во Уставот не е предвидена надлежност на Уставниот суд да ги испитува и оценува правните празнини, таква надлежност, односно можност не е предвидена ниту во Деловникот. Во Деловникот, исто така, не е предвидена посебна постапка за испитување на таквите празнини, ниту пак е определено каква одлука донесува Судот по утврдувањето на постоењето на правна празнина односно законодавен пропуст.

---

<sup>3</sup> Член 113 од Уставот на Република Македонија предвидува дека начинот на работа и постапката пред Уставниот суд се уредуваат со акт на Судот.

### 3. ЗАКОНОДАВНИОТ ПРОПУСТ КАКО ПРЕДМЕТ НА ИСПИТУВАЊЕ НА УСТАВНИОТ СУД

#### 3.1. Аплицирање до уставниот суд

Кои субјекти можат да се обратат до Уставниот суд во вашата земја. Дали сите тие можат да се повикаат на прашањето на законодавниот пропуст?

Иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста може да поднесе секој (граѓанин, Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија, правно лице, политичка партија, здружение на граѓани, јавна институција, единица на локална самоуправа итн), вклучувајќи го и Уставниот суд кој може и сам, по сопствена иницијатива да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста, односно по сопствена иницијатива да ја оценува уставноста и законитоста на одредби кои не се опфатени со иницијативата. Поднесувањето на иницијативата за оценување на уставноста и законитоста не е поврзано со постоење на правен интерес на подносителот, ниту пак е ограничено со определени рокови. Покрај *actio popularis* како основно средство за заштита на уставноста и законитоста, кое најчесто се применува во практиката, постојат и други правни инструменти со кои се иницира постапка пред Уставниот суд, во зависност од конкретната постапка, односно надлежност на Уставниот суд. Така постапката за заштита на човековите права и слободи се покренува со барање за заштита на човековите слободи и права; постапката за одземање на имунитетот на претседателот на Републиката се покренува по предлог на надлежен орган пред кој е поднесено барање за поведување казнена постапка; постапката за утврдување на одговорноста на претседателот на Републиката за кршење на Уставот и законот се смета за поведена од денот на поднесување на предлогот од страна на Собранието на Република Македонија; предлог за решавање на судир на надлежност може да поднесе секој од органите меѓу кои настанал судирот, како и од секое лице што поради судирот на надлежност не може да оствари свое право.

Во практиката на Уставниот суд на Република Македонија најчесто се поднесуваат иницијативи за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на подзаконски акти и други прописи. Така на пример, од вкупно 240 поднесени иницијативи до Уставниот суд на Република Македонија во 2006 година, дури 234 биле иницијативи за оценување на уставноста на закони и уставноста



и законитоста на подзаконски акти, а само 6 барања се однесувале на заштита на човековите слободи и права. Во 195 случаи (од вкупно 240 иницијативи) подносителите биле граѓани.

Поднесувањето на иницијативи за поведување на постапка за оценување на уставноста на закон од страна на редовните судови е уредено со член 18 од Законот за судовите, според кој судот поднесува иницијатива за поведување на постапка за оценување на согласноста на законот со Уставот кога во постапката пред редовниот суд ќе се постави прашање за негова согласност со уставот, за што тој суд ги известува непосредно повисокиот суд и Врховниот суд на Република Македонија. Доколку судот (редовниот) 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 на одлука на Уставниот суд на Република Македонија.

### 3.2. Законодавниот пропуст во барањата на подносителите

Може ли подносителите, кои се обраќаат до уставниот суд, своите сомневања да ги засноваат на уставноста на оспоруваниот акт врз фактот дека има правна празнина (законодавен пропуст) во законот или актот? Колкав дел од барањата примени во уставниот суд ги сочинува барањата, во што несогласноста на актот со уставот се однесува на законодавниот пропуст? Кои субјекти што имаат право да се обратат до уставниот суд, во своите барања релативно почесто го наведуваат законодавниот пропуст како причина за спротивноста на актот со уставот? Дали има некои специфични услови предвидени во однос на формата, содржината и структурата на барањата во врска со неуставноста на законодавниот пропуст? Доколку да, опишете ги. Дали се тие утврдени во законот што ја уредува работата на уставниот суд или се формулирани во уставно-судската практика?

Подносителите на иницијативите за оценување на уставноста и законитоста на закони и подзаконски акти, можат во своите иницијативи да ја оспоруваат уставноста односно законитоста на прописите поради законодавни пропусти во актот. Така на пример, често се случува подносителите во иницијативите да наведуваат дека законодавецот определено прашање пропуштил да го уреди во оспорениот акт, односно дека постои правна празнина во регулирањето на определена материја или пак дека законодавецот

определено прашање нецелосно го уредил, а според подносителот на иницијативата требало да го уреди на определен начин, односно со определена содржина. Во некои иницијативи, подносителите ги оспоруваат законите односно другите прописи или одделни нивни одредби поради нејасност, недоволна прецизност односно неопределеност на правната норма. Имајќи предвид дека до Уставниот суд на Република Македонија најчесто се обраќаат граѓани, во нивните иницијативи и најчесто се укажува на законодавните пропусти. Меѓутоа, не сме во можност да дадеме поконкретни статистички податоци во оваа смисла, со оглед на тоа што класификацијата на примените иницијативи е според подносителот на иницијативата, видот на оспорениот акт и областа на која се однесува, а не според наводите во иницијативата за евентуални законодавни пропусти или правни празнини.

Во член 15 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија е определено што треба да содржи иницијативата за поведување постапка за оценување уставноста на закон и уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт (означување на законот, прописот или општиот акт односно одделни негови одредби што се оспоруваат, причини за нивно оспорување, одредбите од Уставот, односно законот што се повредуваат со тој акт и името, односно називот и седиштето на подносителот на иницијативата. Оваа одредба се однесува на содржината на која било иницијатива за оценување на уставноста или законитоста на закони или прописи, независно од причините на оспорување. Според тоа, не постојат посебни услови во поглед на формата, содржината и структурата на иницијативите во кои подносителите се повикуваат на неуставност на законодавниот пропуст.

### 3.3. Испитување на законодавен пропуст по иницијатива на Уставниот суд

Дали уставниот суд почнува испитување на законодавниот пропуст *ex officio*, по сопствена иницијатива при разгледување на барањето и врз што го заснова (ако подносителот на барање не бара да се испита прашањето на законодавен пропуст)? Поблиску наведете потипични случаи и опишете го подетално расудувањето на судот.

### 3.4. Законодавни пропусти во законите и другите правни акти

Дали уставниот суд ги разгледува и оценува празнините на правната регулатива не само во законите туку и во другите правни акти (пр. меѓународни договори, подзаконски акти, итн)? Дали законодавниот пропуст подразбира само отсуство на правна регулатива што е во спротивност со уставот, или и отсуство на правна регулатива што е во спротивност со правната регулатива на повисок ранг (на пример, кога акт на владата не ги вклучува елементите на правната регулатива кои, според уставот или закон, што не е спротивен на уставот, се неопходни)? Дали е можно да се согледа законодавниот пропуст во случај на делегирано законодавство, кога терминот „може“ („има право“) се применува при делегирањето, а регулативата во подзаконскиот акт опфаќа само дел од тоа делегирање?

Уставниот суд по правило ги оценува правните празнини во законите, меѓутоа во голем број од овие случаи Уставниот суд укинувајќи ги одредбите од законот поради тоа што тие не содржат елементи кои според Судот треба да се содржани само во закон, укинувал и подзаконски акти бидејќи тие биле донесени врз основа на законско овластување кое Судот го оценил како спротивно на Уставот токму поради отсуството на овие елементи (пр. критериуми за оставрување на правата и слободите, критериуми и рамка за определување на определени надоместоци и сл.). Всушност најголемиот број на случаи во кои Судот утврдил правни празнини се случаите на делегирано законодавство, односно одредбите 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.). При тоа, Уставниот суд има изградено став дека условите и критериумите од кои зависи остварувањето на определено право или 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, таквото овластување Судот го оценувал како несогласно со Уставот, односно уставното начело на владеење на правото и поделбата на власта. Во речиси сите овие одлуки Уставниот суд констатирал дека во законот недостасуваат одредби со кои се утврдуваат критериумите врз основа на кои со подзаконскиот акт би се определувала висината на надоместоците и дека поради тоа ваквите одредби од законите се спротивни на Уставот. Во уставно судската практика на Уставниот суд на Република Македонија има повеќе вакви примери, но наведуваме само неколку од нив од поновата практика на Судот:

1. Уставниот суд на Република Македонија со **Одлука У.бр. 172/2005 од 24 мај 2006** година го укина член 13 став 4 од Законот за поштенски услуги ("Службен весник на Република Македонија" бр.55/2002) кој предвидуваше овластување на министерот за транспорт и врски да ја утврдува висината на надоместокот за издавање на лиценца за вршење на курирски услуги. Во образложението на Одлуката Судот навел дека:

„Од анализата на оваа оспорена одредба во контекст и на другите одредби од Законот за поштенски услуги, произлегува дека законодавецот предвидел, во случајов, овластување за министерот за

транспорт и врски да ја определува висината на надоместокот за наведената лиценца, меѓутоа во Законот недостасуваат критериуми врз основа на кои надлежниот министер би ја определувал висината на овој надоместок.

Според Судот со оставената можност, без конкретна законска рамка да се определува висината на надоместокот за лиценца, се остава простор за мешање на извршната власт во законодавната власт, кои во системот на поделбата на власта се јасно разграничени со Уставот. Воедно, ваквиот недостаток на оспорената одредба остава можност за арбитражност и нееднаков третман на лицата под објективизирани и еднакви услови да го остваруваат правото на лиценца.

Оттука, Судот утврди дека овластувањето кое произлегува од оспорената одредба нема уставна основа со оглед на тоа што Законот за поштенски услуги не содржи параметри за утврдување на висината на надоместокот, поради што оспорената одредба од ставот 4 на членот 13 од Законот не е во согласност со принципот за поделба на државната власт на законодавна, извршна и судска, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија според членот 8 став 1 алинеја 4 од Уставот. Имено, актот што министерот го донесува врз основа на даденото законско овластување да ја утврдува висината на надоместокот без постоење на законска рамка, не претставува подзаконски акт на министерот за разработка на законска одредба заради нејзино извршување, како што предвидува членот 56 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа ("Службен весник на Република Македонија" бр.58/2000 и 44/2002), туку води кон тоа со акт на министерот да се утврдуваат права и обврски за граѓаните, кои можат да се утврдуваат единствено со закон“.

2. Уставниот суд со **Одлука У.бр. 44/2005 од 21 септември 2005** година го укина 19 став 5 од Законот за спречување на корупцијата ("Службен весник на Република Македонија" бр.28/2002 и 46/2004) кој предвидуваше овластување на министерот за правда да донесува акт за утврдување на критериумите за надоместок на штета.

Во образложението на Одлуката Судот навел дека:

„Имајќи ги предвид наведените уставни и законски одредби Судот утврди дека оспорената одредба од членот 19 став 5 од Законот за спречување на корупцијата, претставува овластување за кое нема уставна основа која би овозможила министерот да донесе акт за утврдување на критериумите за надомест на штета. Ова особено поради тоа што во Законот не се содржани основите и рамката во која министерот за правда би ги утврдил критериумите во однос на тоа прашање.

Тргувајќи од темелната вредност за поделба на државната власт на законодавна, извршна и судска, министерот како функционер кој раководи со еден од органите на извршната власт не може да има овластување во законодавната власт. Даденото овластување на министерот да утврдува критериуми за надомест на штета без основи и рамка содржани во Законот, значи навлегување во законодавната власт која е издвоена од извршната власт, односно отстапува од општиот принцип на поделбата на власта на законодавна, извршна и судска“.

3. Уставниот суд со **Одлука У.бр. 49/2006 од 13 декември 2006** година ги укина член 22 став 6 од Законот за јавен долг („Службен весник на Република Македонија“ бр.62/2005) и б) Тарифникот за провизија за издавање на државни гаранции („Службен весник на Република Македонија“ бр.30/2006), донесен од министерот за финансии на Република Македонија.

„Од наведените и другите законски одредби произлегува дека предмет на уредување со Законот за јавен долг, меѓу другото, се и постапката, издавањето, сервисирањето, правото на наплата и престанокот на државните гаранции. Во тие рамки законодавецот, освен што ја дефинирал државната гаранција, утврдил дека издавањето на државна гаранција е во надлежност на Министерството за финансии, односно дека во име на Републиката, министерот за финансии потпишува договор за издавање на државна гаранција или гарантно писмо кон странски или домашни заемодавачи по претходно донесен закон за издавање на државна гаранција, односно на одлука на Владата на Република Македонија, зависно дали се работи за странски или домашен заемодавач.

Понатаму, од овие одредби, а и од Законот во целина, произлегува дека провизијата за издавање на државна гаранција законодавецот ја споменува само во една одредба и тоа во

одредбата која се оспорува со иницијативата. Ова укажува дека законодавецот не само што не дефинирал што се подразбира под овој поим во смисла на овој закон, туку не утврдил ни тоа дека за издавање на државна гаранција од носителите на јавниот долг се наплатува провизија, но едноставно можноста за наплатување е препуштено да се утврди со тарифникот за чие донесување со оспорената законска одредба е овластен министерот за финансии. Освен тоа, во Законот не се утврдени ниту критериуми, односно рамка за определување на висината на провизијата, така што и утврдувањето на нејзината висина е целосно препуштено со тарифникот на министерот за финансии, при што тој и во овој поглед има неограничено, или т.н. дискреционо право.

Оттука, имајќи го предвид наведеното, како и содржината на оспорената законска одредба, според Судот, правото, односно овластувањето на министерот за финансии утврдено во оспорениот член 22 став 6 од Законот тој да утврди тарифник за провизија за издавање на државна гаранција не е во функција на операционализација, односно разработка на одделни законски одредби во смисла на нивно дообјаснување, допрецизирање или доуредување заради нивно извршување, туку во крајна линија води кон утврдување на права и обврски, конкретно на утврдување на обврска на носителите на јавен долг во смисла на овој закон за плаќање на провизија за издавање на државна гаранција, што не е дозволено. Ова, особено што во конкретниот случај обврската за наплатување на провизијата законодавецот не ја утврдил на јасен и прецизен начин, ниту пак утврдил критериуми и мерила за определување на нејзината висина и другите елементи, туку сите овие прашања се препушта единствено целосно да се утврдат со подзаконскиот акт на министерот за финансии, што впрочем е и направено со оспорениот тарифник.

Затоа, според Судот во таква ситуација, со утврденото овластување на министерот за финансии во оспорениот член 22 став 6 од Законот, законодавецот допушта мешање на извршната во законодавната власт, поради што оцени дека оспорената одредба не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и 4, член 51 и член 96 од Уставот“.

Имајќи го предвид фактот дека министерот за финансии, врз основа на член 22 став 6 од Законот го донел Тарифникот за провизија за издавање на државни гаранции за кој оцени дека не 1е во согласност со Уставот, Судот оцени дека поради истите причини и

Тарифникот не е во согласност со наведените одредби од Уставот, како и со членовите 56 и 61 од Законот за организација и работа на органите на државната управа“.

Од овие причини Уставниот суд на Република Македонија во текот на 2006 година интервенираше во повеќе закони како на пример: Законот за градење ("Службен весник на Република Македонија" бр.51/2005), Законот за просторно и урбанистичко планирање ("Службен весник на Република Македонија" бр.51/2005), Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.35/2005), Законот за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр.53/2005 и 81/2005), Законот за медијација (Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2006 и 22/2007) и други закони од најразлични области.

### 3.5. Одбивање на уставниот суд да испита и оцени правни празнини

Како уставниот суд го заснова своето одбивање да ја разгледа и оцени уставноста на отсуството на правната регулатива (отсуство на директно упатување во врска со такво испитување во уставот и законите, доктрина на „политички прашања“, почитување на дискреционото право на законодавецот во донесувањето на законите, итн.)?

Во случај кога Уставниот суд одбива да ги испитува и оценува правните празнини, најчесто во образложението се повикува на надлежноста на Уставниот суд да одлучува за уставноста и законитоста на прописите што се во правниот поредок, односно на одредби кои се предвидени и содржани во законите и дека Уставниот суд нема надлежност да одлучува за тоа што законот не содржел, а трабало да содржи, според мислењето на подносителот на иницијативата.

Со вакво образложение неодамна Уставниот суд во предметот **У.бр. 209/2006 со Решение од 20 декември 2006** година, ја отфрли иницијативата на еден граѓанин со која се оспоруваше Законот за извршување во целина, од причина што не содржел одредби со кои се гарантирало правото на жалба против поединечните акти, односно налози за извршување на извршителот. Во образложението на Решението Судот навел дека:



„Од изнесените уставни и законски норми произлегува дека Уставниот суд на Република Македонија во рамки на своите уставно определени надлежности одлучува за уставноста и законитоста на прописите што се во правниот поредок, а во тие рамки може да ја оценува уставноста на одредбите од Законот за извршување кои се предвидени и содржани во Законот, но нема надлежност да одлучува за тоа што овој закон не содржел, а требало да содржи, на што впрочем и се однесува барањето во предметната иницијатива.

Поаѓајќи од иницијативата со која се оспорува уставноста на Законот за извршување од аспект дека не предвидува одредби какви Законот според подносителот на иницијативата требало да ги содржи, па поради тоа тој бил спротивен на Уставот, а имајќи ги предвид наведените уставни и деловнички одредби, Судот оцени дека се исполнети условите за отфрлање на иницијативата“.

Во еден друг случај, Судот со **Решение У.бр. 44/2003 од 25 јуни 2003 година**, ја отфрли иницијативата за оценување уставноста на член 9 од Законот за изменување на Законот за служба во Армијата на Република Македонија (" Службен весник на Република Македонија" бр.98/2002).

Подносителот на иницијативата - Самостојниот синдикат на вработените во одбраната, сметал дека со бришење на еден член од овој закон од страна на законодавецот, се предизвикала правна празнина која ја загрозувала правната и социјалната сигурност на вработените во Армијата на Република Македонија бидејќи тие биле доведени во ситуација да немаат право на плата и надоместоци во период од три месеци, кога требало да започне примената на системот на плати и надоместоци на плати. Со иницијативата се предлагало Судот да го врати во важност избришаниот член од Законот.

Судот ја отфрлил иницијативата со следново образложение:

Разгледувајќи ја иницијативата Судот оцени дека не е надлежен да одлучува по неа затоа што согласно членот 110 став 1 алинеја 1 и 2 од Уставот на Република Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите. Според оваа уставна одредба, Уставниот суд не е надлежен да врши изменување и дополнување на законите и другите прописи ниту, пак,

е во негова надлежност да ја оценува уставноста на одредби што не се во правниот поредок.

Од друга страна, согласно членот 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, Собранието на Република Македонија донесува закони и дава автентично толкување на законите, па според тоа исклучиво право е на Собранието да врши нивно изменување и дополнување.

Со оглед на тоа што во иницијативата се бара Уставниот суд со укинување на оспорениот член од Законот да го врати во важење членот 254 од Законот за служба во Армијата на Република Македонија, за што не е надлежен, согласно член 28 став 1 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение“.

### 3.5. Иницијатива за испитување на „related nature“.

Дали Уставниот суд кој не го испитува законодавниот пропуст може да изврши испитување кое е од “related nature” . Дали ваквите испитувања ги врши по барање на подносителот или по иницијатива на судот. Дали ваквите испитувања биле поврзани со уставните слободи и права?

## 4. ИСПИТУВАЊЕ И ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА НА ЗАКОНОДАВНИТЕ ПРОПУСТИ

### 4.1. Особености на испитувањето на законодавните пропусти

Кои се особеностите на испитувањето на законодавните пропусти при вршењето на *a priori* и *a posteriori* контрола. Дали проблемите на законодавниот пропуст се јавуваат исто така во уставно-судските случаи кои се однесуваат на надлежноста на институциите со јавни овластувања, случаите со слободите и правата? Особеностите при испитувањето и оценувањето на законодавниот пропуст во случаи од уставното право што се однесуваат на законите со кои се уредуваат односите што ги осигуруваат правата и слободите на поединецот? Особеностите при испитувањето на законодавните пропусти во правната регулатива со која се осигуруваат (1) граѓанските права, (2) политичките права, (3) социјалните, економските и културните права? Кои се особеностите при испитувањето на законодавните пропусти со потврдување на согласноста на законите и другите правни акти

што го уредуваат односот помеѓу организацијата и активноста на јавната власт со уставот и/или други закони? Кои се особеностите на испитувањето и оценувањето на законодавните пропусти во материјалното и процедуралното право? Особености на испитувањето на законодавен пропуст во приватното и јавното? Особености при испитувањето на законодавниот пропуст при утврдувањето на уставноста на меѓународните договори. При одговарањето на овие прашања, поблиску наведете ги случаите од уставното право со потипични примери.

Уставниот суд на Република Македонија нема т.н. претходна надлежност

Во врска со овие прашања укажуваме дека уставно-судската практика не дава можност да се извлечат заклучоци за особеностите на испитувањето на уставноста на законодавните пропусти во сите наведени области. Како посебни случаи ги сметаме оние кои однесуваат на остварувањето на човековите слободи и права, поточно кога предмет на оцена пред Уставниот суд се законски одредби за остварување на некој посебен аспект на еднаквоста на граѓаните и недискриминацијата. Ако законот утврдува некои посебни права или привилегии за една категорија на правни субјекти, а во исто време, поради пропуштањето да го доуреди соодветниот однос, исклучува некоја друга категорија на правни субјекти кои инаку се наоѓаат во истата ситуација на кои им е обезбедено тоа право, таквото пропуштање се смета дека е неуставно на посреден начин – поради последицата што ја произведува отсуството на соодветна норма.

Како пример за ова од уставно-судската практика ја наведуваме **Одлуката У.бр. 120/1998 од 10 март 1999 година** со која Уставниот суд, укина, повеќе одредби од Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 20/1998). Меѓу нив беше укината и одредбата со која беше определен предметот на денационализацијата односно во која беа наведени присилните прописи врз основа на кои бил одземен имотот по 2 август 1944 година. Судот во постапката утврди дека во оваа одредба законодавецот не ги навел сите присилни прописи врз основа на кои бил одземен имотот и зазел став дека селективниот пристап кон определување на предметот на денационализација, при што, не се опфаќаат сите прописи со кои присилно е одземен имотот, граѓаните може да ги доведе во нерамноправна положба и тоа на граѓани на кои им се враќа и на граѓани на кои не им се враќа

одземениот имот. Всушност, преку таквиот приод во оценката за враќање на одземениот имот Судот оценил дека се повредува уставниот принцип на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, и дека поради што Судот оцени дека член 2 од Законот не е во согласност со член 9 став 2 од Уставот. Врз основа на оваа Одлука на Уставниот суд, законодавецот потоа го отстрани констатируваниот пропуст односно го измени и дополни Законот за денационализација согласно наведената одлука на Уставниот суд.

#### 4.2. Утврдување на постоење на законодавен пропуст

Поблиску наведете ги критериумите формулирани во уставно-судската практика на уставниот суд на вашата земја, врз основа на кои празнините на правната регулатива може и мора да се признаат како неуставни? Дали уставниот суд ги испитува само оспоруваните одредби од законот (друг правен акт)? Дали уставниот суд одлучува да не се ограничи само на испитување на содржината на оспорените одредби (или оспорениот акт), туку ја испитува во контекст на целината на правната регулатива на актот (системот на акти или целата правна област)?

Може ли уставниот суд да разгледува и оценува законодавен пропуст на поранешна правна регулатива? Дали уставниот суд ги регистрира забележаните празнини на правната регулатива што повеќе не е во сила, кога го анализира развојот на оспоруваните одредби (оспорениот акт)? Дали уставниот суд, при утврдувањето на законодавен пропуст, ги испитува и оценува само содржината и формата на правната регулатива или и практиката на имплементација на правната регулатива?

Уставниот суд на Република Македонија при оценката на согласноста на законите и другите прописи со Уставот секогаш во уставно-судската анализа тргнува од оспоруваните одредби на законот (друг правен акт кој е оспорен), но при тоа не се ограничува само на нивната содржина, туку ја испитува целината на законот, па дури и целината на соодветната правна област. Во врска со прашањето за имплементацијата, Уставниот суд во повеќе свои решенија изразил став дека тој не е надлежен да ја оценува примената на правната регулатива во практиката.

#### 4.3. Методологија за утврдување на постоење на законодавен пропуст

Опишете ја методологијата за утврдување на законодавниот пропуст во уставно-судската практика: кои методи или нивна комбинација ги применува Уставниот суд при утврдување на законодавниот пропуст? Колкаво значење се придава на граматичкиот, логичкиот, историскиот, системскиот, телеолошкиот или друг метод на толкување? Дали Уставниот суд при испитувањето и оценувањето на законодавниот пропуст директно или индиректно упатува на судската практика на Европскиот суд за човековите права или Европскиот суд на правдата, на други институции од меѓународната правда или уставните или врховните судови на другите земји?

Според Уставот на Република Македонија смислата и значењето на принципот на уставноста и законитоста, чија заштита спаѓа во надлежност на Уставниот суд, се состои пред се во обезбедувањето на согласност на законите со Уставот и согласност на другите прописи и општи акти со Уставот и законите а не со меѓународните акти кои ги ратификуваола или кон кои пристапила Република Македонија.

Според тоа единствената рамка и границите во кои Уставниот суд се движи при оценување на согласноста на законите со уставот и на согласноста на другите прописи и акти со Уставот и законите, се Уставот и законите на Република Македонија. Уставниот суд е нормативно правно ограничен своите одлуки да ги заснова исклучиво на одредби содржани во Европската конвенција за човекови права или пак на практиката на Судот во Стразбур. Меѓутоа, мислењата и ставовите изразени во судската практика на Европскиот суд за човекови права за одделни правни институти и прашања се користат и изнесуваат како аргументација за разјаснување или дообјаснување, односно толкување на исти или слични прашања што се решаваат пред Уставниот суд и на тој начин тие имаат соодветно влијание и при одлучувањето.

#### 4.4. Дополнителни мерки.

Дали уставниот суд, по утврдување на постоењето на законодавниот пропуст, кој се однесува на заштитата на правата на поединецот, презема

дејствија со цел да се обезбедат тие права? Доколку да, какви се тие дејствија?

4.5. Уставниот суд го испитува законодавниот пропуст како елемент на испитување на уставно-судскиот случај, но не ја оценува неговата уставност.

Дали празнината на правната регулатива (законодавниот пропуст) се утврдува во диспозитивот на одлуката на уставниот суд и дали вниманието на законодавецот (друг субјект за донесување на закони) се свртува на неопходноста од пополнување на празнината (законодавниот пропуст)? Дали на законодавецот (друг субјект за донесување на закони) му се дава совет за тоа како да се избегнат такви недостатоци на правната регулатива (дали се поблиску наведени критериумите за можната правна регулатива и дали се препорачуваат рокови за донесување на измените)?

Дали уставниот суд во образложението на својата одлука наведува како треба да се разбере правната регулатива за да не вклучува законодавен пропуст, со тоа суштински изменувајќи ја постојната регулатива (всушност дополнувајќи ја)?

Дали уставниот суд го наведува постоењето на законодавен пропуст или друга празнина на правната регулатива во образложението на својата одлука и дали поблиску наведува дека таквото непостоење на правна регулатива треба да го пополнат редовните судови кога ги применуваат општите начела на правото?

Дали уставниот суд применува други модели на оценка на законодавниот пропуст?

Уставниот суд го наведува постоењето на законодавниот пропуст или друга празнина на правната регулатива во образложението на својата одлука, без при тоа да даде какви и да било директни сугестии или пак совети на законодавниот орган за нејзино пополнување, а уште помалку рокови за изменување на постојната регулатива. Но сепак, преку утврдувањето на тоа во што се состои недостатокот на одредбите што се предмет на оценување пред Уставниот суд, на определен начин посредно на законодавецот му се дава до знаење што треба да содржи нормата.

#### 4.6. Оценка на законодавниот пропуст во диспозитивот на одлуката на уставниот суд

Уставниот суд откако ќе го констатира постоење на законодавен пропуст во диспозитивот на одлуката, го врши следното:

- а) потврдува дека законот (друг правен акт) е спротивен на уставот;
- б) потврдува дека одредбите од законот (друг правен акт) се спротивни на уставот;
- в) остава актот (неговите одредби) да бидат во сила и во исто време потврдува дека пропустот на законодавецот (друг субјект што донесува закони) е неуставен со поблиско наведување на временскиот период во кој, според уставот, мора да се воспостави задолжителната правна регулатива;
- г) ја наведува должноста на законодавецот (друг субјект што донесува закони) да ја пополни правната празнина;
- д) ја наведува празнината на правната регулатива и поблиску наведува дека може да ја пополни општите или специјализираните судови;
- ѓ) ги обврзува судовите со општа надлежност и специјализираните судови да го суспендираат разгледувањето на предметите и да не ја применуваат постојната правна регулатива сè додека законодавецот (друг субјект што донесува закони) не ја пополни празнината;
- е) го наведува постоењето на празнина во правната регулатива без извлекување на директни заклучоци или определување на некои задачи;
- ж) применува други модели на оценка на законодавниот пропуст.

По правило, Уставниот суд откако ќе го констатира постоење на законодавен пропуст во диспозитивот на одлуката, го укинува или поништува законот (друг правен акт) што е спротивен на Уставот односно на законот, додека во образложението го наведува постоењето на празнина во правната регулатива без извлекување на директни заклучоци или определување на некои задачи.

Меѓутоа во судската практика најдовме и пример во кој Судот директно укажал на обврската за донесување на нов акт по по поништувачка одлука на Уставниот суд. Имено Судот со **Одлука У.број. 217/1995 од 25 октомври 1995 година** ја поништил Одлуката за усвојување на измените и дополнувањата на Деталниот

урбанистички план на 4-та урбана единица Охрид за дел од Месната заедница "Воска" - Охрид, донесена од Собранието на Општина Охрид на 13 април 1995 година.

Причина за поништувањето била што Судот оценил дека оспорената одлука не била донесена во постапката предвидена со закон.

Во образложението на Одлуката Судот се осврнал и на правното дејство на поништувачка одлука на Судот:

„Со оглед на последиците врз оценуваниот акт правното дејство на одлуките на Уставниот суд се изразува како престанување на важењето на неуставниот односно незаконитиот акт и создавање правна празнина на местото на оние норми за кои е оценето дека не се во согласност со Уставот и со закон. Одлуката на Уставниот суд не може да биде извор на правото на ист начин како оценуваната правна норма, затоа што на таквата намена не и соодветствува ниту формата ниту содржината. Меѓутоа, одлуката на Уставниот суд претставува специфичен извор на правото со самото тоа што содржи заповед во правна смисла односно со самото тоа што со својата содржина врши влијание врз содржината на објективниот правен поредок на тој начин што на неуставните и незаконитите општи правни норми им ја одзема правната задолжителност и ги елиминира како правила на општествено однесување. Значи, одлуката на Уставниот суд и во овој случај претставува извор на правото во негативна смисла со обврзување на донесителот на актот и на другите субјекти создадената правна празнина да ја почитуваат се додека не биде пополнета со донесување на нови правни норми кои се во согласност со Уставот и со законот.

Во конкретниот случај, тоа обврзува донесување на нова одлука на која ќе и претходи целокупната постапка предвидена со закон, со што се обезбедува зајакнувањето на правното дејство на одлуките на Уставниот суд за оценување на уставноста и законитоста.

#### 4.7. Испитување кое е од „поврзана природа“ и донесени одлуки

Што е типично за испитувањето кое е од „поврзана природа“ што го врши Уставниот суд кој не го испитува законодавниот пропуст. Особеностите на



одлуките што се донесуваат во такви случаи. При одговор на ова прашање, посочете типични примери од уставно-судската практика.

4.8. Средства на правна техника што ги користи уставниот суд кога сака да ги избегне правните празнини што би се јавиле поради одлука откако ќе се утврди дека закон или друг правен акт е спротивен на уставот.

Кои средства на правна техника ги користи уставниот суд кога сака да избегне правни празнини што би се појавиле поради одлука откако ќе се утврди дека закон или друг правен акт е спротивен на уставот? Одлагање на објавувањето на одлуката? Определување на подоцнежн датум за стапување во сила на одлуката? Наведување дека разгледаниот акт привремено е во согласност со уставот истовремено поблиску наведувајќи дека во случај актот да не се измени до определено време, истиот ќе биде спротивен на уставот? Утврдување дека актот е спротивен на Уставот поради законодавен пропуст без да се отстрани од правниот систем? Толкување на овој акт (неговите одредби), што е во согласност со уставот, со цел да се избегне наведувањето дека актот (неговите одредби) е спротивен на уставот поради законодавен пропуст? Повторно „оживување“ на правната регулатива што претходно била во сила? Други модели (опишете ги).

По осамостојувањето на Република Македонија во Уставот на Република Македонија од 1991 година, поточно во Уставниот закон за неговото спроведување беше предвидено дека постојните сојузни прописи се преземаат како републички и дека законите што не се во согласност со одредбите на Уставот ќе се усогласат во рок од една година од денот на прогласувањето на Уставот. Поради отсуство на позасилена законодавна активност за донесување на нови и за усогласување на затечените закони, во практиката се применуваа закони на поранешната СФРЈ како и повеќе републички закони кои не беа во согласност со новиот уставен систем. Тоа беше повод во повеќе иницијативи граѓаните да бараат од Уставниот суд да ги укине овие закони како закони кои не се во согласност со Уставот.

Така на пример, Уставниот суд со **Одлука У.бр. 18/1999 година** укина повеќе членови од Законот за вонпроцесната постапка ("Службен весник на СРМ" бр.19/79). Во повеќето од оспорените членови Судот интервенираше само во делови во кои утврди термилошки неусогласености со новиот уставен поредок. Во Решението за поведување на постапка за оценување на уставноста на овие членови од Законот Судот го искажа следниот став:

„ . . според мислењето на Судот, основано може да се постави прашањето за согласноста на овие членови од Законот со Уставот на Република Македонија и тоа само во деловите кои се однесуваат на употребата на термините "СФРЈ", а не на целите членови, како што смета подносителот на иницијативата. Ова од причини што правилата за определување на месната надлежност на судовите во Република Македонија во постапките по наведените правни состојби и односи утврдени во овие членови од Законот се однесуваат и во практиката се применуваа и се уште се применуваат и на државјаните на Република Македонија, така што при евентуална интервенција на Судот во однос на целите овие членови, би се создала правна празнина во поглед на месната надлежност на судовите на Република Македонија по овие прашања. Од друга страна не е спорно дека согласно член 98 став 5 од Уставот право е на законодавецот со закон, освен другите прашања да ја уреди и надлежноста (стварна и месна) на судовите во Република Македонија, поради што Судот оцени дека во останатите делови наведените одредби не се во несогласност со Уставот.

Значи во конкретниот случај, преку интервенција на Уставниот суд беа укинати само делови од одделните членови од Законот за вонпроцесна постапка, но целината на Законот остана во сила и во примена, бидејќи во спротивно ќе се создадеше правна празнина и неможност граѓаните да ги остваруваат своите права во постапките за уредување на личните, семејните, имотните и другите правни односи кои се од неспорна природа, а на кои се применува Законот за вонпроцесна постапка.

Во случајот пак со Законот за управните спорови („Службен лист на СФРЈ“ бр. 4/77 и 36/77) кој датираше од времето на поранешната СФРЈ, Уставниот суд со Решение **У.бр. 43/1998 од 3 јули 2002 година** поведе постапка за оценување на уставноста на Законот во целина. Но за да се избегне настанувањето на правна празнина во оваа сфера, Уставниот суд го одложи конечното

одлучување по предметот, се до донесувањето на новиот Закон за управни спорови.

Исто така, во предметот **У.бр. 224/1998 година** во кој беа оспорени голем број на членови од Законот за заштита на спомениците на културата ("Службен весник на СРМ" бр.24/1973), Судот го одложи конечното решавање по предметот се до донесување на новиот Закон за заштита на културното наследство ("Службен весник на Република Македонија" бр.20/2004) со што се избегна настанувањето на правна празнина во сферата на заштитата на културното наследство на Република Македонија.

## **5. ПОСЛЕДИЦИ ОД УТВРДУВАЊЕТО НА ПОСТОЕЊЕ НА ЗАКОНОДАВЕН ПРОПУСТ ВО ОДЛУКИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД**

### **5.1. Должности што произлегуваат за законодавецот**

Дали утврдувањето на постоење на законодавен пропуст во одлука на уставниот суд значи должност на законодавецот соодветно да ја пополни таквата празнина на правната регулатива? Дали регулативата на парламентот предвидува како прашањата се разгледуваат и какви одлуки се донесуваат при имплементацијата на одлуките на уставниот суд. Дали парламентот веднаш реагира на одлуките на уставниот суд во кои е наведен законодавен пропуст? Дали има случаи кога парламентот не ги почитувал одлуките на уставниот суд во врска со законодавен пропуст? Како се осигурува парламентот да ја спроведе должноста што произлегла од одлуката на уставниот суд? Кои се овластувањата и улогата на уставниот суд во оваа сфера?

### **5.2. Должности што произлегуваат за другите субјекти што донесуваат закони (пример, шефот на државата, Владата)**

Дали утврдувањето на законодавен пропуст во одлуката на уставниот суд подразбира должност на други субјекти што донесуваат/подготвуваат закони соодветно да ја пополни таквата празнина на правната регулатива? Дали актите со кои се уредува постапувањето на овие субјекти предвидуваат како овие субјекти ќе ги имплементираат одлуките на уставниот суд? Дали наведените субјекти веднаш реагираат на одлуките на уставниот суд во кои е

утврден законодавен пропуст? Дали има случаи кога овие субјекти ги занемариле одлуките на уставниот суд во врска со законодавен пропуст? Како се осигурува наведените субјекти правилно да ја имплементираат таквата должност? Кои се овластувањата и улогата на уставниот суд во оваа сфера?

Во врска со овие прашања укажуваме дека согласно член 86 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 80/1992), одлуките на Уставниот суд ги извршува донесувачот на законот, другиот пропис или општиот акт што со одлука на Судот е поништен или укинат. Согласно член 87, Уставниот суд го следи извршувањето на своите одлуки и по потреба, ќе побара од Владата на Република Македонија да го обезбеди нивното извршување.

Од овие деловнички одредби може да се заклучи дека утврдувањето на постоење на законодавен пропуст во одлука на уставниот суд по правило претпоставува обврска на законодавецот, односно доносителот на подзаконските акти, соодветно да ја пополни таквата празнина на правната регулатива. Ова особено во случаите кога со укинувачката или поништувачката одлука на Уставниот суд настанува правна празнина, поради која законот односно прописот не може да се применува во практиката, поради што е потребна брза интервенција на законодавецот. Меѓутоа, Уставниот суд нема на располагање никакви средства со кои ќе го натера законодавецот да ја изврши оваа своја обврска, ниту пак да му укаже со каква содржина треба да биде новиот закон односно акт. Оттука, пополнувањето на правната празнина што настанала како резултат на престанувањето на важењето на неуставниот закон е задача на законодавецот, односно доносителот на актот.

**6. ПРИ ИЗВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКЛУЧОЦИТЕ** во врска со искуството на уставниот суд на вашата земја во поглед на случаите поврзани со законодавниот пропуст, одговорете на овие прашања: дали испитувањето на законодавниот пропуст може да се смета за значајна активност на уставниот суд (објаснете зошто), дали уставниот суд има доволно правни инструменти за вакво испитување и како одлуките на

уставниот суд влијаат врз процесот на изготвувањето на законите во вакви случаи?

Забелешка: Доколку е можно, кон националниот извештај приложете статистички податоци за предметите кои се однесуваат на законодавен пропуст и нивниот сооднос со другите случаи.