
Варшава, 29 април 2026 година
Мислење-бр.: JUD-NMKD/575/2026 [NR/AIC]

ИТНО МИСЛЕЊЕ ЗА ПРАВНОТО ДЕЈСТВО И ИЗВРШУВАЊЕТО НА ОДЛУКИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

За изготвување на ова Мислење свој придонес дадоа **г-ѓа Славица Баниќ**, поранешен судија на Уставен суд, Хрватска; и **г. Хавиер Филипе**, Професор по Јавно право при Универзитетот Пантеон Сорбона Париз

Врз основа на неофицијалниот превод на англиски јазик на Актот за Уставниот суд на Република Северна Македонија



Канцеларија на ОБСЕ за Демократски институции и човекови права

Ул. Миодова 10, PL-00-251 Варшава
Канцеларија: +48 22 520 06 00
www.legislationline.org

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ И КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ

Уставните судови имаат фундаментална улога во својството на чувари на Уставот, демократијата и човековите права, а делотворното извршување на нивните одлуки претставува клучна компонента во владеењето на правото и е суштинско за обезбедување правна сигурност и одржување на довербата на јавноста во уставниот поредок.

Уставниот суд на Република Северна Македонија му доверува на Уставниот суд споредбено широка регулаторна самостојност согласно со членот 113, овозможувајќи му да го донесува својот акт со кој ќе ги уредува процесните и организациски прашања. Иако таквиот начин ја одразува институционалната независност на Уставниот суд, истовремено создава рамка во која важни аспекти од неговото функционирање, вклучително и механизмите со кои се обезбедува спроведувањето и извршувањето на неговите одлуки, се уредени со внатрешен акт наместо преку детални уставни или законски одредби. Статусот *sui generis* на Актот на Уставниот суд на Република Северна Македонија донесен во 2024 година (во натамошниот текст: Актот), што е предмет на ова разгледување, може да придонесе кон одредени прашања на системска кохерентност во рамката за извршување, коишто како резултат на тоа, може да влијаат врз делотворноста на аранжманите со кои се обезбедува спроведувањето и извршувањето на одлуките на Уставниот суд.

Во целина, одредбите на Актот со кои се уредуваат правните дејства и извршувањето на одлуките на Уставниот суд на Република Северна Македонија обезбедуваат одредени начелно урамнотежени и предвидливи решенија, иако ова би можело да се подобри преку појасни, попрецизни, поконзистентни и подетални одредби во поглед на зајакнување на регулаторните и институционалните механизми за извршување на одлуките на Уставниот суд. Истовремено, разликноста на уставните модели во регионот на ОБСЕ покажува дека не постојат еднообразни стандарди во оваа област и дека делотворноста на механизмите за извршување во голема мера, исто така, зависи и од други чинители надвор од формалниот дизајн.

Иако Актот утврдува дека одлуките на Уставниот суд се конечни, обврзувачки и извршни, како што е предвидено и со Уставот, остануваат неколку нејаснотии во однос на нивните правни дејства низ различните видови постапки и надлежности. Конкретно, ниту во Актот ниту во Уставот не е изречно предвидено дека судовите се обврзани со одлуките на Уставниот суд и дека истите мора да ги извршуваат, иако силата на обврзувачкото извршување врз сите правни субјекти е обезбедена во општа смисла. Дополнителни двосмислености постојат и во врска со одлуките на Уставниот суд во однос на неговите надлежности, освен надлежноста за оценување

согласност на законите со Уставот, како и во однос на тоа до кој степен клаузулата за сообразна примена во членот 70 од Актот ги опфаќа таквите дејства.

Конкретно во однос на спроведувањето и извршувањето, Актот обезбедува одреден број механизми, вклучувајќи и обврски за надлежните органи, како и определени функции за следење на извршувањето и можност Уставниот суд да побара од органите на јавната власт да го обезбедат извршувањето. Сепак, извршувањето во голема мера останува да биде зависно од соработката со органите на јавната власт. Одредени процесни празнини, меѓу кои отсуството на барање за известување во врска со одлуките, отсуството на јасно определени структури или единици за следење и понатамошно постапување што ќе располагаат со соодветни ресурси, како и практични модалитети за обезбедување усогласеност на различните гранки на власта може, исто така, да бидат причина за неспроведување или неизвршување.

Покрај нормативната рамка, при секоја реформа треба, исто така, да се земе предвид и пошироката структура на оценување на уставноста, како и процесните и институционалните аранжмани што би можеле да влијаат врз спроведувањето на одлуките на судот. Делотворното спроведување и извршување на одлуките на Уставниот суд налага комплементарни институционални и други практични и програмски мерки, вклучително и подигнување на свеста кај правните професионалци и јавноста, зајакнување на обуките во судството, подобро споделување на одлуките меѓу правните професионалци и засилена структурирана комуникација меѓу Уставниот суд, Собранието/ релевантните собраниски комисии и другите органи на јавната власт. Таквите мерки се суштински за развивање трајна култура на усогласеност со прописите, како и за обезбедување делотворно спроведување на одлуките на Уставниот суд во практиката.

Начелно, иако Актот ја обезбедува основата за извршување и спроведување на одлуките на Уставниот суд, неговата делотворност зависи од зајакнување на институционалната координација, развивање појасни процедури и зајакнување на практични механизми за извршување. Понатаму, иако ова не влегува во опфатот на тековното Итно мислење, доколку се процени дека одредени оспорувања сврзани со извршувањето и спроведувањето на одлуките на Уставниот суд произлегуваат, меѓу другото, и од постојната уставна рамка, и дека постои потреба за натамошно зајакнување на улогата и статусот на Судот во рамките на домашниот правен поредок, определени аспекти можеби конечно ќе налагаат уставни измени, онаму каде е соодветно, вклучувајќи и во однос на втемелување на заштитните механизми и гаранциите за независност на највисоко нормативно ниво.

Поконкретно, а во прилог на претходно наведеното, ОДИХР ги дава следниве препораки за натамошно зајакнување на спроведувањето и извршувањето на одлуките на Уставниот суд на Република Северна Македонија, а сепак со забелешка дека структурирана оценка на причините за неспроведување и неизвршување би помогнала во утврдувањето најсоодветни реформски мерки што би биле прилагодени на самиот извор на потешкотиите сврзани со

спроведувањето во Северна Македонија:

А. Во врска со правното дејство на одлуките на Уставниот суд:

1. Да се размисли околу воведување изречна обврска за сите органи на јавната власт, при донесување на последователните поединечни или општи акти, да го земат предвид не само диспозитивот, туку и правното образложение на Судот; [став 40]
2. Да се размисли околу воведување изречна статуторна забрана за повторно донесување правни норми што претходно биле прогласени за неуставни од страна на Уставниот суд; [став 43]
3. Да се појасни опфатот на членот 84 со наведување дали поништувањето на поединечни акти претпоставува демонстрирана повреда на права и дали таквата повреда се смета дека е последица на поништувањето на основната норма; [став 45]
4. Во член 85, а во врска со членот 88, да се даде објаснување дека Судот може да ги одложи или суспендира правните дејства на своите одлуки, и да се воведат јасни критериуми според кои ќе се насочува спроведувањето на ова дискреционо овластување со цел да се обезбеди правна сигурност; [став 53]
5. Да се обезбеди правен лек за сите несакани последици, вклучително и за повредата на човековите права и слободи и неуставните и незаконски норми, независно дали истите се во форма на поединечни дејства или произлегуваат непосредно од законите или од други општи акти прогласени за неуставни; [став 48]
6. Да се појасни дека одбивањето од страна на орган на јавната власт да поништи поединечен акт усвоен врз основа на закон или друг општ акт што подоцна бил прогласен за неуставен или незаконски подлежи на судска контрола, било изречно преку одредба во Актот или преку вкрстено упатување кон применливото процесно законодавство; [став 49]

Б. Да се воведи обврска за Уставниот суд да го извести органот на јавната власт или лицата одговорни за извршување на неговата одлука (или одлуки); [став 55]

В. Да се размисли околу зајакнување на институционалната рамка за следење на извршувањето преку формирање посветена внатрешна единица во рамките на Уставниот суд со јасно дефинирани надлежности и соодветни човечки и финансиски ресурси; [став 58]

Г. Да се воведи обврска за објавување на наодите од следењето на извршувањето на одлуките на Уставниот суд, со што ќе се зајакнат транспарентноста и отчетноста; [став 65]

Д. Да се појаснат и дополнително развијат процесните модалитети преку кои органите на јавната власт може да бараат помош во обезбедување на извршувањето на одлуките на Уставниот суд, и да се процени дали таквите механизми би требало да бидат втемелени на уставно ниво или во надзаконски инструмент; [став 63]

Ѓ. Да се размисли околу надополнување на членот 91 со предвидување дополнителни правни последици од неизвршувањето на одлуките на Уставниот суд, вклучувајќи системско објавување на наодите за неусогласеност во службените и институционалните канали; [став 65] и

Е. Да се размисли околу формализирање на механизмите за системски пренос на одлуките на Уставниот суд до Собранието и за зајакнување на структурниот дијалог со останатите релевантни органи на јавната власт, вклучително и собраниските комисии, меѓу другото и преку нивното одразување во годишните извештаи. [став 71]

Овие, како и дополнителни препораки, се содржани низ целиот текст на ова Мислење, и се означени со задебелени букви.

Во рамките на својот мандат да им помага на земјите учеснички на ОБСЕ во спроведувањето на нивните заложби кон човековата димензија на ОБСЕ, ОДИХР, по барање, ги разгледува предлог-законите и постојните закони за да ја процени нивната усогласеност со меѓународните стандарди за човекови права и заложбите на ОБСЕ и со цел да обезбеди конкретни препораки за подобрување.

ТАБЕЛА СО СОДРЖИНИ

I. Вовед	7
II. Опфат на Итното мислење	7
III. Правна анализа и препораки	9
1. Релевантни меѓународни стандарди за човекови права и обврски во човековата димензија на ОБСЕ	9
2. Контекст и домашна правна рамка.....	11
3. Општи забелешки	13
3.1. Правна рамка со која се уредуваат правните дејства и извршувањето на одлуките на Уставниот суд	13
3.2. Потреба од структурирана процена на причините за неизвршување.....	15
3.3. Други коментари во врска со членовите 13 и 36 (2) од Актот	16
4. Правно дејство на одлуките на Уставниот суд	18
4.1. Конечна и правно обврзувачка сила на одлуките на Уставниот суд.....	19
4.2. Механизам за правна заштита	20
5. Извршување на одлуките на Уставниот суд.....	22
5.1. Непосредна извршност на одлуките на Уставниот суд	22
5.2. Тело или институционален механизам надлежни за извршување	23
5.3. Утврдување на начинот на извршување на одлуките на Уставниот суд	23
5.4. Следење на извршувањето на одлуките на Уставниот суд	24
6. Институционален механизам и постапка/начини за поддршка во извршувањето на одлуките на Уставниот суд	25
6.1. Орган или институционален механизам за обезбедување извршување	25
6.2. Утврдување неизвршување на одлуките на Уставниот суд	26
7. Други мерки за унапредување на спроведувањето и извршувањето на одлуките на Уставниот суд	26
8. Препораки поврзани со процесот на реформирање на Актот и пошироката уставна и правна рамка со која се уредува Уставниот суд	28
 АНЕКС: Извадоци од <u>Актот на Уставниот суд на Република Северна Македонија</u> сврзани со правните дејства и извршувањето на одлуките на Уставниот суд	

I. ВОВЕД

1. На 1 април 2026 година, претседателот на Уставниот суд на Република Северна Македонија достави до Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (во натамошниот текст: ОДИХР) барање за изготвување правно разгледување на Актот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: Актот).
2. На 10 април 2026 година, ОДИХР одговори на ова барање, потврдувајќи ја подготвеноста на Канцеларијата да го спроведе побараното правно разгледување. Истовремено, имајќи го предвид настанот на тема извршување на одлуките на Уставниот суд закажан за 30 април 2026 година, беше договорено приоритет да се даде на изготвувањето на итната правна анализа на релевантните одредби на Актот кои се однесуваат на правното дејство и извршувањето на одлуките на Уставниот суд, со вклучени примери на добри споредбени практики од други земји учеснички на ОБСЕ. ОДИХР, исто така, информираше дека во подоцнежна фаза ќе биде обезбедено посебно правно разгледување на целосниот Акт во кое ќе се процени неговата усогласеност со меѓународните стандарди за човекови права и обврските во човековата димензија на ОБСЕ.
3. Со оглед на краткиот рок за подготовка на оваа правна анализа, во ова Итно мислење не се обезбедува детална анализа на сите релевантни одредби од Актот. Наместо тоа, мислењето првенствено се сосредоточува врз прашањата што предизвикуваат најголема загриженост во однос на извршувањето на одлуките на Уставниот суд. Отсуството на коментари во врска со одредени одредби од Актот не треба да се толкува како нивно одобрување. Посеопфатна и подетална анализа на ова прашање може да биде вклучена во претстојното правно Мислење на целосниот Акт, кое би можело да се наврати на некои од првичните наоди и препораки содржани во ова Итно мислење и да обезбеди конечна и посеопфатна процена, земајќи ги предвид, исто така, и информациите прибрани за време на настанот од 30 април 2026 година.
4. Ова Итно мислење е изготвено како одговор на горенаведеното барање. ОДИХР ја спроведе оваа процена во рамките на својот мандат да им помага на земјите учеснички на ОБСЕ во спроведувањето на нивните обврски во човековата димензија на ОБСЕ.¹

II. ОПФАТ НА ИТНОТО МИСЛЕЊЕ

5. Ова Итно мислење го опфаќа единствено прашањето на правното дејство и извршувањето на одлуките донесени од Уставниот суд на Република Северна Македонија. Ограничено на тој начин, ова Итно мислење не претставува целосен

1 Види посебно во *Одлука на ОБСЕ бр. 7/08 Натамошно зајакнување на владеењето на правото во областа на ОБСЕ* (2008) точка 4, каде што Министерскиот совет „[г]и охрабрува земјите учеснички, со помош, каде што е соодветно, од релевантните извршни структури на ОБСЕ во согласност со нивните мандати и во рамките на постојните ресурси, да продолжат и да ги зајакнуваат своите напори за споделување информации и добри практики и во сферата на зајакнување на владеењето на правото [во однос на] независноста на судството, делотворното спроведување на правдата, правото на правично судење, пристапот до суд, отчетноста на државните институции и функционери, почитувањето на владеењето на правото во јавната управа, правото на правна помош и почитувањето на човековите права на лицата лишени од слобода [...]“.

сѓопфатен преглед на целокупната правна рамка со која се уредува Уставниот суд.

6. Во Итното мислење се отвораат клучни прашања и се посочуваат области на загриженост. Заради обезбедување концизност, тоа попрво се сосредоточува на оние одредби што бараат измени или подобрувања, наместо на позитивните аспекти на Актот. Правната анализа што следува се заснова врз меѓународните и регионалните стандарди, норми и препораки за човековите права и владеење на правото, како и врз релевантните обврски во човековата димензија на ОБСЕ. На места кога тоа се чини соодветно, во Мислењето, исто така, се нагласуваат и добрите практики во оваа област на други земји учеснички на ОБСЕ. Во случај кога упатува на националното законодавство, ОДИХР не застапува ниту еден конкретен модел на држава; туку попрво се фокусира врз обезбедување јасни информации за применливите меѓународни стандарди, илустрирајќи на кој начин истите се спроведуваат во практиката на одредени национални закони. На секој евентуален пример на држава треба да му се пристапи со претпазливост заради тоа што не неопходно истиот би можел да се преслика во друга држава, и секогаш би требало да се разгледува низ призма на пошироката национална институционална и правна рамка, како и во самиот контекст на државата и нејзината политичка култура.
7. Понатаму, согласно *Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените*² (во натамошниот текст: “ЦЕДАВ”) и *Акцискиот план на ОБСЕ од 2004 година за унапредување на родовата еднаквост*³ и обврските за вклучување на родовата перспектива во активностите, програмите и проектите на ОБСЕ, во Мислењето, кога е соодветно, е интегрирана перспективата на родовите и различностите.
8. Ова Итно мислење се заснова врз неофицијален превод на Актот на англиски јазик обезбеден од Уставниот суд, кој е приложен кон овој документ како Анекс. Можно е да постојат грешки што произлегуваат од преводот. Во случај Итното мислење да треба да се преведе на друг јазик, англиската верзија ќе се смета за меродавна.
9. Имајќи го предвид горенаведеното, ОДИХР сака да нагласи дека ова Итно мислење не ја спречува ОДИХР во иднина да формулира дополнителни писмени или усни препораки или коментари за соодветните предметни прашања во Северна Македонија.

2 *Конвенција на ОН за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените* (во натамошниот текст: „ЦЕДАВ“), усвоена со Резолуција 34/180 на Генералното собрание на 18 декември 1979 година. Северна Македонија стана држава членка на Конвенцијата по пат на сукцесија на 18 јануари 1994 година.

3 Види исто во *Акциски план на ОБСЕ за унапредување на родовата еднаквост*, усвоен со Одлука бр. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), став 32

III. ПРАВНА АНАЛИЗА И ПРЕПОРАКИ

1. РЕЛЕВАНТНИ МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ОБВРСКИ ВО ЧОВЕКОВАТА ДИМЕНЗИЈА НА ОБСЕ

10. Суштинската улога на уставните судови, или на споредливи тела⁴ овластени да вршат оценување на уставноста и законитоста во обезбедување почитување на начелата на владеење на правото, демократија и човекови права во сите државни институции нагласена е во *Одлуката на ОБСЕ бр. 7/08 за натамошно зајакнување на владеење на правото во областа на ОБСЕ* (2008).⁵ Имајќи го својството на конечен гарант во толкувањето и почитувањето на уставот на една држава, уставниот суд дејствува како чувар на уставниот и правниот поредок, бранител на поделбата на власта и демократијата, и заштитник на основните права. Делотворноста на уставното судство претставува основен предуслов за постоење на владеењето на правото, со кое се обезбедува сите органи на јавната власт да постапуваат во согласност со уставот, и одлуките на уставниот суд да се обврзувачки за сите гранки на власта. Спротивно на тоа, неизвршувањето на одлуките на уставниот суд може сериозно да го поткопа авторитетот на самиот суд, а со тоа и на уставот.
11. Постапката за оценување на уставноста е суштинска за гарантирање на усогласеноста на законодавството и останатите акти на органите на јавната власт со уставот, и дека, откако ќе биде донесен, уставот останува да биде релевантен во секојдневниот живот на граѓаните. Во овој контекст, делотворното извршување на одлуките на уставниот суд претставува основен елемент на владеењето на правото и е суштинско за обезбедување правна сигурност и за одржување на довербата на јавноста во авторитетот на уставниот суд.⁶ Тоа дополнително овозможува уставно-судското одлучување да создава практични правни дејства во домашниот правен поредок.
12. Освен што треба да се препознаат посебната природа и специфичностите на уставното судство, со оглед на тоа што исходот од постапките пред уставниот суд може да бидат одлучувачки при утврдување на индивидуалните граѓански права и обврски, клучните начела што се однесуваат на судската независност и непристрасност – загарантирани посебно со членот 14 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права⁷ (МПГПП), членот 6 од Конвенцијата на Советот на

4 Се забележува дека според глава IV од Уставот на Северна Македонија, Уставниот суд се разгледува одделно од судовите уредени со глава III.4, иако се смета за суд во смисла на член 6 од ЕКЧП и член 14 од МПГПП, како и на други меѓународни документи, во мера во која поединците можат да поднесат уставна жалба кога сметаат дека правото на Северна Македонија применето во конечната судска пресуда во нивниот предмет е спротивно на Уставот, а исходот од постапката пред Уставниот суд е одлучувачки за утврдувањето на граѓанските права и обврски на поединецот; за споредба, види Европски суд за човекови права (ЕСЧП), *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*, бр. 4907/18, 7 мај 2021 година, ставови 187–210.

5 Види особено Одлука бр. 7/08 на Министерскиот совет на ОБСЕ „Натамошно зајакнување на владеењето на правото во областа на ОБСЕ“, 8 декември 2008 година, став 4.

6 Во однос на извршувањето на судските одлуки воопшто, види Совет на Европа, Консултативен совет на европските судии (КСЕС), *Мислење бр°13 (2010)* за улогата на судиите во извршувањето на судските одлуки, дел VII.

7 Меѓународен пакт за граѓански и политички права, Обединети нации, Генерално собрание, Резолуција 2200А (XXI), усвоена на 16 декември 1966 година. Северна Македонија стана држава членка по пат на сукцесија на 18 јануари 1994 година.

Европа за заштита на човековите права и основните слободи (ЕКЧП),⁸ и обврските во човековата димензија на ОБСЕ⁹ – мора да се почитуваат и при реформирање на законодавството со кое се уредуваат уставните судови. Меѓународните стандарди за човекови права и обврските на ОБСЕ релевантни за улогата, мандатот, организацијата и функционирањето на уставниот суд ќе бидат дополнително разработени во Мислењето на ОДИХР во врска со Актот на Уставниот суд на Република Северна Македонија.

13. Конкретно, во поглед на правниот ефект и извршувањето на одлуките на уставниот суд, Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) утврдил дека државата е должна на странките во постапката да им обезбеди систем преку кој ќе може да го обезбедат правилното извршување на одлуките на домашниот суд, вклучително и одлуките на уставниот суд.¹⁰ Понатаму, Консултативниот совет на европските судии (КЕСЕ) на Советот на Европа, исто така, има дадено коментари и насоки во однос на извршувањето на судските одлуки воопшто, забележувајќи дека самиот поим “независен” суд подразбира дека неговото овластување да дава обврзувачка одлука не може да биде предмет на одобрување или потврдување, ниту пак дека содржината на одлуката може да биде изменета од несудски орган, вклучително и извршен орган, и дека делотворното извршување на обврзувачка судска одлука е темелен елемент во владеењето на правото и е суштинска за обезбедување доверба на јавноста во авторитетот на судството.¹¹ Како што нагласува КЕСЕ, правните одредби со кои се уредува независноста на судовите треба да бидат изготвени и обмислени на начин на којшто истите ќе налагаат навремено извршување на судските одлуки без мешање на другите гранки на државната власт.¹²
14. За ова Итно мислење важни се и други корисни референтни документи од необврзувачка природа,¹³ особено извештаите и мислењата во врска со уставната

8 Конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (во натамошниот текст: „ЕКЧП“), Совет на Европа, потпишана на 4 ноември 1950 година, влезена во сила на 3 септември 1953 година. Северна Македонија ја ратификуваше ЕКЧП на 10 април 1997 година.

9 Види Документ на ОБСЕ од Копенхашкиот состанок на Конференцијата за човековата димензија на КЕБС, Копенхаген, 5 јуни – 29 јули 1990 година, ставови 5 и 5.12, со кој земјите учеснички во ОБСЕ се обврзаа да ги обезбедат „независноста на судиите и непристрасното функционирање на јавната судска служба“ како еден од елементите на правдата, „кои се суштински за целосното изразување на вроденото достоинство и еднаквите и неотуѓиви права на сите човечки суштества“; Документ на ОБСЕ од Московскиот состанок на Конференцијата за човековата димензија на КЕБС, Москва, 10 септември – 4 октомври 1991 година, со кој земјите учеснички дополнително се обврзаа да „ги почитуваат меѓународните стандарди што се однесуваат на независноста на судиите [...] и непристрасното функционирање на јавната судска служба“ (став 19.1) и да „обезбедат независноста на судството да биде загарантирана и вградена во уставот или законите на земјата и да се почитува во практиката“ (став 19.2); види и Одлука бр. 7/08 на Министерскиот совет на ОБСЕ за натамошно зајакнување на владеењето на правото во областа на ОБСЕ, Хелсинки, 4–5 декември 2008 година, со која земјите учеснички на ОБСЕ беа повикани „да ги почитуваат своите обврски според меѓународното право и да се придржуваат кон своите обврски во ОБСЕ во однос на владеењето на правото и на меѓународно и на национално ниво, вклучително и во сите аспекти на нивното законодавство, администрација и судство“, како клучен елемент за зајакнување на владеењето на правото во областа на ОБСЕ. Види и ОДИХР, Варшавски препораки за судската независност и отчетност, 2023 година; и ОДИХР, Киевски препораки за судската независност во Источна Европа, Јужен Кавказ и Централна Азија, 2010 година.

10 Види, на пример, Совет на Европа, Европски суд за човекови права, *García Mateos v. Spain*, Бр. 38285/09, став 44.

11 Во однос на извршувањето на судските одлуки воопшто, види Совет на Европа, Консултативен совет на европските судии (КЕСЕ), *Мислење бр°13 (2010)* за улогата на судиите во извршувањето на судските одлуки, дел VII.

12 Во однос на извршувањето на судските одлуки воопшто, види Совет на Европа, Консултативен совет на европските судии (КЕСЕ), *Мислење бр°13 (2010)* за улогата на судиите во извршувањето на судските одлуки, дел VII. Види и КЕСЕ, *Мислење бр°18 (2015)* за положбата на судството и неговиот однос со другите државни власти во модерна демократија, став 11, во кое се забележува: „Иако задачата за одлучување по предметите согласно со закон му е доверена на судството, јавноста се потпира на извршната власт за извршување на судските одлуки. Недостатоците во извршувањето на судските одлуки го поткопуваат судскиот авторитет и ја доведуваат во прашање поделбата на власта“.

13 Види, на пример, Совет на Европа, Препорака CM/Rec(2010)12 на Комитетот на министри до државите членки за судиите: независност, ефикасност и одговорност, 17 ноември 2010 година, ставови 46 и 49, во која, меѓу другото, изречно се наведува дека „[о]рганот што донесува одлуки за изборот и кариерата на судиите треба да биде независен од извршната и законодавната власт“ и дека „[с]игурноста на мандатот и несменливоста се клучни елементи на независноста на судиите“. Види и во *мислењата* на Консултативниот совет на европските судии (КЕСЕ), советодавно тело на Советот на Европа за прашања поврзани со независноста, непристрасноста и стручноста на судиите, особено КЕСЕ, *Мислење бр. 3 (2002)* за начелата и правилата што го уредуваат професионалното однесување на судиите, особено етиката, неспојливото однесување и непристрасноста, 19 ноември 2002 година; види и КЕСЕ, *Мислење бр. 1 (2001)* за стандардите во однос на независноста на

правда на Европската комисија за демократија преку право (Венецијанска комисија).¹⁴

15. Начелно, надлежноста и институционалната поставеност на уставните судови или на други слични механизми за уставно-судско одлучување во Европа значително се разликуваат и зависат од многу национални фактори, вклучително, *меѓу другото*, и од самата функција и надлежност што ја остварува таквото тело, но и од правната, уставната и политичката култура и традиции на дадената држава. Конкретно, правилата со кои се уредува извршувањето и спроведувањето на одлуките на уставниот суд не се регулирани на еднаков начин, а во некои случаи воопшто не се ниту изречно пропишани. Следствено на тоа, во регионот на ОБСЕ не постојат јасни заеднички стандарди за спроведување на одлуките на уставните судови.¹⁵

2. КОНТЕКСТ И ДОМАШНА ПРАВНА РАМКА

16. Глава IV од Уставот на Република Северна Македонија ги дефинира улогата, составот и надлежноста на Уставниот суд (членови 108-113). Согласно со членот 110 од Уставот, Уставниот суд е надлежен да ја оценува согласноста на законите со Уставот, и на колективните договори и другите прописи со Уставот и законите; да штити одредени индивидуални слободи и права;¹⁶ да одлучува за судир на надлежности меѓу органите на Републиката и единиците на локална самоуправа; да одлучува за одговорноста на претседателот на Републиката; и да одлучува за уставност на програмите и статутите на политичките партии и здруженија, како и други прашања поврзани со Уставот. Уставот дополнително ја гарантира независноста на судиите на Уставниот суд преку правилата за неспојливост, имунитет и услови за престанок на функцијата (член 111). Уставниот суд има овластување да укинува или поништува закони и други акти што не се во согласност со Уставот или законите, и неговите одлуки се конечни и обврзувачки (член 112). Согласно со членот 113 од Уставот, “[н]ачинот на работа и постапката пред Уставниот суд се уредуваат со акт на Судот”.
17. Врз основа на гореспоменатиот член 113 од Уставот, на 27 мај 2024 година, Уставниот суд усвои Акт на Уставниот суд на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: Акт) којшто стапи на сила на 1 септември 2024 година, по што Деловникот на Уставниот суд усвоен во 1992 година, заедно со неговите подоцнежни измени, престана да важи. Актот ги уредува прашањата сврзани со начинот на работа на Уставниот суд, вклучувајќи ја неговата функционална и финансиска независност, административната самостојност, јавноста во работењето, внатрешната организација, дејствата на Судот, нивното правно дејство и извршување, правата и задолженијата на претседателот на Судот и на судиите кои произлегуваат од вршењето на функцијата, како и постапките пред Судот преку кои се остваруваат неговите надлежности, и други прашања во врска

судството и несменливоста на судиите, 23 ноември 2001 година; Магна карта на судиите, 17 ноември 2010 година, став 13; и Мислење бр. 18 (2015) за положбата на судството и неговиот однос со другите државни власти во модерна демократија, 16 октомври 2015 година.

14 Види ги правните мислења за уставната правда на Венецијанската комисија, како и [Збирката на мислења, извештаи и студии за уставната правда на Венецијанската комисија](#) (ажурирана), 7 декември 2022 година, CDL-PI(2022)050. Види исто во Венецијанска комисија, Ажуриран список за проверка за владеење на правото, [CDL-AD\(2025\)002](#), 16 декември 2025.

15 Види, на пример, Венецијанска комисија, Шпанија – Мислење за Законот од 16 октомври 2015 година со кој се изменува Органскиот закон бр. 2/1979 за Уставниот суд, [CDL-AD\(2017\)003-е](#), став 15.

16 Односно оние „што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална или политичка припадност“ (член 110, алинеја 3).

со неговото работење (член 1 од Актот). Во Извештајот на Европската комисија за владеењето на правото во Северна Македонија од 2025 година, се забележуваат подобрувања што произлегуваат од донесувањето на Актот, споредбено со Деловникот, но притоа се нагласува дека Стратегијата за правосудството 2024-2028 година како општа цел предвидува зајакнување на улогата на Уставниот суд, вклучително и преку можна реформа на уставната рамка на Судот.¹⁷

18. Глава V (членови 81-84) и VI (членови 85-91) од Актот на Уставниот суд го уредуваат правното дејство и извршувањето на одлуките донесени од Судот. Членот 81 од Актот предвидува дека одлуките на Уставниот суд се конечни, извршни и правно обврзувачки за сите правни субјекти.¹⁸ Одлуката со која се укинува закон, пропис или друг општ акт произведува правно дејство од денот на објавувањето во Службен весник (член 82). Извршувањето или спроведувањето на правосилни поединечни акти донесени врз основа на укинат закон и укинат или поништен пропис или друг општ акт не може да се дозволи, а ако извршувањето е започнато ќе се запре (член 83). Секој, чие право е повредено со конечен и правосилен акт врз основа на поништен закон, пропис или друг општ акт има право да бара поништување на тој поединечен акт во рок од пет години од денот на објавувањето на одлуката во Службен весник (член 84).
19. Извршувањето на одлуките на Уставниот суд е уредено со членовите 85 - 91 од Актот. Согласно со членот 85 од Актот, обврската за извршување на одлуките започнува да тече од денот на нивното објавување во Службен весник и одлуките се извршуваат без никакво одлагање. Уставниот суд по службена должност го следи извршувањето и може од секого да побара податоци и информации во врска со преземените мерки со цел извршување на одлуката (член 86). Понатаму, секој што има правен интерес може да бара извршување на одлуките (член 87). Уставниот суд, по свое наоѓање може во одлуката да го определи начинот и рокот на нејзиното извршување или да донесе посебно решение за начинот на извршувањето (член 88). Актот го обврзува доносителот на укинатиот или на поништениот акт да ја изврши одлуката, а во случај на повреда на основните слободи и права утврдени во членот 110 (3) од Уставот, го обврзува органот што го донел актот или што презел дејствие забрането со одлука на Судот (член 89). Уставниот суд е овластен, по потреба, да побара од јавните органи да го обезбедат извршувањето на одлуката (член 90). Последно и подеднакво важно, Судот може да донесе посебно решение со кое ќе утврди дека неговата одлука не е извршена и ќе го извести надлежното јавно обвинителство како и органот што го именувал или избрал раководителот на органот или телото што не ја извршило одлуката на Судот (член 91).
20. Дополнително, со Актот е воведена и нова постапка со која, при поведување постапка за оценување согласност на законите и другите акти со Уставот, Судот, по своја оценка, може на доносителите на оспорените акти да им определи рок не подолг од шест месеци за измена на актот во согласност со ставовите на Судот изразени во решението (член 36 (2)). Доколку доносителите не постапат во рокот определен од страна на Судот, постапката ќе продолжи (член 36 (3)). Се забележува дека со членот 13 се воведува нов прерогатив на Судот да го следи остварувањето на уставноста, законитоста и слободите и правата на човекот и

17 Види Европска Комисија, Извештај за владеење на правото за 2025 година – Поглавје за состојбата со владеење на правото во Северна Македонија, 8 јули 2025 година, SWD(2025) 930 конечна, стр. 18.

18 Се забележува дека во англискиот превод на Актот македонскиот израз „правни субјекти“ е преведен како „legal entities“, формулација што пренесува потесно значење од оригиналниот израз; соодветно, во ова Итно мислење се употребува терминот „legal subjects“ за попрецизно да се одрази оригиналното значење.

граѓанинот и да усвојува, по свое наоѓање, посебен извештај во кој ќе укаже на потребата за преземање мерки за остварување и заштита на правата и слободите на човекот и граѓанинот, што ќе го достави до надлежниот орган.

3. ОПШТИ ЗАБЕЛЕШКИ

21. На почетокот се забележува дека соодветните надлежности и институционални поставености на различните уставни судови во Европа значително се разликуваат, вклучително и во однос на правилата на спроведување на одлуките на Уставниот суд, доколку такви правила воопшто постојат, и дека не постојат строги стандарди или заеднички практики за спроведување на таквите одлуки.¹⁹ Истовремено, делотворното извршување на одлуките на Уставниот суд е основен елемент на владеењето на правото и е суштинско за обезбедување правна сигурност и за одржување на довербата на јавноста во авторитетот на Уставниот суд.²⁰

3.1. Правна рамка со која се уредуваат правните дејства и извршувањето на одлуките на Уставниот суд

22. Имајќи го предвид материјалниот опфат на Актот, на начин предвиден со членот 113 од Уставот— односно да го уредува начинот на работа и процесните прашања, Актот би можел да се спореди со слични инструменти во други јурисдикции, каде се смета вообичаено, а начелно и нужно заради зачувување на институционалната независност, уставните судови да донесуваат сопствени деловници и интерни регулативи. Сепак, помалку вообичаено е Уставот да го уредува Уставниот суд или слични тела само со релативно концизни одредби, а притоа да се остава широк опфат на институционални и процесни прашања да бидат уредувани исклучиво преку акт донесен од самиот суд без дополнително законско разработување, на пример преку органски или уставен закон. Во многу системи, таквите интерни правила паралелно постојат или се надополнуваат со законската рамка со која се уредуваат клучните аспекти на составот на Уставниот суд, начинот на именување на судиите на Уставниот суд, правните дејства на одлуките, начините на извршување, како и организацијата и функционирањето.²¹ Наспроти тоа, членот 113 од Уставот на Република Северна Македонија ова нормативно овластување непосредно му го доверува на Судот, со што му обезбедува споредбено широк степен на самостојност во обликување на сопствената процесна и организациска рамка.
23. Од перспектива на хиерархиската поставеност, Актот го црпи својот авторитет непосредно од Уставот, со оглед на тоа што истиот е донесен од страна на

19 Види, на пример, Венецијанска комисија, Шпанија – Мислење за Законот од 16 октомври 2015 година со кој се изменува Органскиот закон бр. 2/1979 за Уставниот суд [CDL-AD\(2017\)003-e](#), став 15.

20 Во однос на извршувањето на судските одлуки воопшто, види Совет на Европа, Консултативен совет на европските судии (КЕСЕ), [Мислење бр°13 \(2010\)](#) за улогата на судиите во извршувањето на судските одлуки, дел VII.

21 Види, на пример, Венецијанска комисија, Северна Македонија – Мислење за седумте амандмани на Уставот на „поранешна југословенска Република Македонија“ што се однесуваат, особено, на Судскиот совет, надлежноста на Уставниот суд и посебните финансиски зони, [CDL-AD\(2014\)026](#), став 80, каде што се наведува: „Во повеќето европски земји уставните одредби за уставните судови дополнително се разработуваат со посебни закони или уставни закони. Наспроти тоа, во Републиката нема посебен закон за УС. Член 113 од Уставот предвидува дека 'начинот на работа и постапката пред Уставниот суд се уредуваат со акт на Судот'. Единствениот правен акт што во моментот ги уредува активностите и овластувањата на УС е Деловникот од 1992 година. Венецијанската комисија смета дека оваа состојба е прилично невообичаена. Според мислењето на Комисијата, би било корисно да се донесе посебен закон за УС со кој би се уредиле прашањата што се однесуваат на статусот на неговите судии, основните услови за поведување постапка пред УС, правното дејство на одлуките на УС итн. Упатувањето кон таков закон треба да се внесе во Уставот, што значи дека соодветно треба да се додаде нов став во член 113. Сепак, се подразбира дека донесувањето на таков закон не смее да влијае врз овластувањето на УС самиот да го уредува начинот на својата работа и да ги развива процесните правила во Деловникот на Судот.“

Уставниот суд во рамките на спроведување на неговиот експлицитен уставен мандат. Истовремено, во рамките на постојната уставна поставеност, Актот, како нормативен инструмент на Уставниот суд, не може да биде изменет, дополнет или ограничен со акти на Собранието, со што, следствено на тоа, има *sui generis* надзаконски статус, што е обврзувачки првенствено во рамките на уставното судство.

24. Со оглед на тоа што членовите 108-113 од Уставот се релативно концизни и не предвидуваат понатамошно уредување со друг органски закон, Судот има разработено различни акти од своето функционирање во самиот Акт. Иако уставотворецот избрал на Уставниот суд да му довери широки прерогативи и независност при утврдување на своите процесни и организациски аранжмани, таквата поставеност резултира со рамка во која значајни елементи во функционирањето на Судот се уредуваат преку интерно донесени правила кои, и покрај тоа што својата основа ја имаат во Уставот, не се предмет на претходно законодавно одобрување или на друг вид надворешно разгледување. Треба да се оцени дали таквата институционална поставеност може, меѓу другите фактори, да доведе и до евентуални оспорувања сврзани со спроведувањето или извршувањето на одлуките на Уставниот суд.
25. Во овој контекст, отсуството на попрецизни и подетални одредби во Уставот и Актот преку кои конкретно би се уредувало спроведувањето на одлуките на Уставниот суд може да даде повод за практично оспорување во нивното извршување. Како што е наведено погоре, делотворното извршување на обврзувачките судски одлуки претставува основен елемент на владеењето на правото, а правната рамка треба да биде осмислена и толкувана така што ќе обезбеди брзо извршување на таквите одлуки, без мешање од страна на другите гранки на државната власт.²² Истовремено, како што забележува Венецијанската комисија, иако извршувањето на одлуките на Уставниот суд мора да биде обезбедено, самото спроведување не треба да биде во надлежност на Уставниот суд, којшто, исто така, нема ниту институционални средства со кои би го принудил спроведувањето, туку попрво треба да им биде наложено на надлежните државни органи да го даваат целосното дејство на таквите одлуки.²³
26. Во контекст на горенаведеното, иако правната рамка со која се уредуваат правните дејства и извршувањето на одлуките на Уставниот суд обезбедува одредени начелно урамнотежени и предвидливи решенија, **таа може да се подобри преку појасни, попрецизни, поконзистентни и подетални одредби во поглед на зајакнување на нормативните и институционалните механизми за извршување на одлуките на Уставниот суд.** Истовремено, справувањето со потешкотиите сврзани со извршувањето и спроведувањето на одлуките на Уставниот суд во Северна Македонија не треба да биде ограничено само на изменување на релевантните правни одредби. **При секоја реформа потребно е, исто така, да се земе предвид пошироката структура на оценувањето на уставноста, како и процесните и институционални аранжмани што би можело да влијаат врз спроведувањето на одлуките на Судот.** Доколку се оцени дека некои од оспорувањата сврзани со спроведувањето и извршувањето

22 Во однос на извршувањето на судските одлуки воопшто, види Совет на Европа, Консултативен совет на европските судии (КЕСЕ), [Мислење бр°13 \(2010\)](#) за положбата на судството и неговиот однос со другите државни власти во модерна демократија, став 11, во кое се забележува: „Иако задачата за одлучување по предметите согласно со закон му е доверена на судството, јавноста се потпира на извршната власт за извршување на судските одлуки. Недостатоците во извршувањето на судските одлуки го поткопуваат судскиот авторитет и ја доведуваат во прашање поделбата на власта“.

23 Види, на пример, Совет на Европа, Венецијанска комисија, Шпанија – Мислење за Законот од 16 октомври 2015 година со кој се изменува Органскиот закон бр. 2/1979 за Уставниот суд, [CDL-AD\(2017\)003-e](#), став 53.

на одлуките на Уставниот суд, меѓу другото, произлегуваат од постојната уставна рамка, и дека нема потреба за дополнително зајакнување на улогата и статусот на Судот во рамките на домашниот правен поредок, на крајот одредени аспекти може да бараат уставни измени, кога е соодветно, вклучително и преку втемелување на заштитните механизми и гаранциите за независност на највисоко нормативно ниво. Се подразбира дека потенцијална реформа на уставната рамка во поглед на дополнително зајакнување на улогата на Уставниот суд веќе е предвидена со Стратегијата за правосудството за периодот 2024-2028 година. **До спроведувањето на таквите реформи, измените на Актот, дури и целосно да не ги решат можните основни структурни прашања, сепак ќе може да придонесат кон подобрување на постојната рамка доколку бидат придружени со надополнувачки институционални и други практични и програмски мерки (види потточка 5.5. подолу).**

27. Иако ова прашање го надминува опфатот на тековното Итно мислење, доколку во иднина се предвидат измени на Уставот, **би можело да се размисли околу зајакнување на правната рамка со која се уредува спроведувањето на одлуките на Уставниот суд преку подетални регулативи, било на уставно ниво или преку органски закон, при што во вториот случај Уставот треба изречно да обезбеди таква законска разработка.** Поопшто, исто така се забележува дека механизмот на индивидуално барање за заштита на слободите и правата има мошне ограничен опфат (само оние права и слободи наведени во членот 110 од Уставот), што може значително да ја ослаби улогата на Уставниот суд како заштитник на човековите права и слободи во контекст на механизмот на непосредно индивидуално барање; сепак, и ова прашање не влегува во опфатот на тековното Итно мислење, бидејќи истото би барало уставни измени. Доколку се пристапи кон спроведување на уставна реформа, уставотворецот треба да размисли околу воведување на целосен механизам на барање на заштита пред Уставниот суд, во кој ќе бидат опфатени сите уставни права и слободи, наместо само оние што во моментот се пропишани со членот 110.²⁴

3.2. Потребa од структурирана проценка на причините за неизвршување

28. Општо земено, случаите на неизвршување на одлуките на уставниот суд може да произлегуваат од различни причини, кои може да бидат од техничка природа, и оттука би можеле да се решат во самата постојна рамка, или од политичка природа, при што потенцијално би барале пошироки институционални прилагодувања, вклучително уставни или законски реформи.
29. Споредбената практика покажува дека случаите на неспроведување на одлуките на уставниот суд со кои правни акти се прогласуваат за неуставни може да се групираат во неколку главни категории. Тие вклучуваат, прво, отсуство на меѓусебна поврзаност на правните дејства на одлуката на уставниот суд и времето потребно за отстранување на неуставната состојба, особено кога постојните правни состојби не може лесно да се вратат во првобитната состојба, и на тој начин создаваат практични потешкотии кои налагаат преодни мерки или придружни постапки, и покрај напорите на судовите да го прилагодат временското дејство на своите одлуки. Второ, непостапувањето на законодавецот по утврдена неуставност може да доведе до правен вакуум во кој укинатите одредби не се заменуваат, на тој начин оставајќи нерешени одредени правни

²⁴ Види, на пример, Венецијанска комисија, Ревидиран извештај за индивидуалниот пристап до уставната правда, [CDL-AD\(2021\)001-e](#), став 207.

состојби, било заради сложеноста или перцепираната двосмисленост на одлуката, или пак заради други политички согледувања. Трето, отпорот од органите одговорни за спроведување, вклучително и за делумна или формална усогласеност без суштинско дејство, може да се појави кај различни јавни органи, вклучително, во некои случаи, и кај редовните судови. Четврто, може да се појават тензии или конфликти меѓу уставните власти, особено кога одлуката суштински ја менува содржината на законодавството, а законодавецот ја доживува како навлегување во неговите прерогативи. Петто, неспроведувањето може да произлегува и од отсуство на делотворни механизми за натамошно следење, вклучително и недоволно процесни или институционални аранжмани и алатки за следење што треба да обезбедат усогласеност. Конечно, техничката сложеност што произлегува од потребата за менување или усогласување повеќе правни акти, вклучително и подзаконски акти и управни или судски одлуки, може да го попречи спроведувањето, особено кога е тешко да се обезбеди кохерентност во целиот правен систем.

30. Овие согледувања треба да се земат предвид при реформирање на Актот и при разгледување можни институционални механизми и други мерки насочени кон унапредување на спроведувањето и извршувањето на одлуките на Уставниот суд. Понатаму, **структурирана процена на причините за неспроведување и неизвршување може да помогне во утврдувањето соодветни реформски мерки што ќе бидат прилагодени на изворот на потешкотиите сврзани со спроведувањето во Северна Македонија.**

3.3. Други коментари во врска со членовите 13 и 36 (2) од Актот

31. Како што е погоре наведено, со членот 13 од Актот се воведува нов прерогатив на Судот да го следи остварувањето на уставноста, законитоста и заштитата на основните права и слободи, и да усвојува посебни извештаи упатени до надлежните органи, во кои се укажува на потребата од мерки за обезбедување остварување и заштита на индивидуалните права и слободи. Иако можеби целта на оваа функција е зајакнување на делотворноста на уставните гаранции за основните права, вклучително и преку потенцијален превентивен пристап што ќе овозможи отстранување на недостатоците во рана фаза, а со тоа и намалување на потребата за уставно-судско одлучување, оваа нова одговорност за укажување на пропусти и празнини во законодавството би можело да предизвика одредени загрижености.
32. Таквата функција се смета дека се остварува надвор од рамките на уставното судство, што пак би можело да ја стави под прашање нејзината усогласеност со улогата на Судот како независен уставен арбитер. Преку давање забелешки во врска со правни прашања што подоцна би можеле да бидат предмет на оценување на уставноста и законитоста како дел од уставното судство, ова би можело да предизвика сомнеж околу судската независност на уставниот суд доколку неговите членови вклучени во спроведувањето на таквата задача подоцна се повикани да утврдат уставен спор околу толкување на предметното законодавство или норми.²⁵ Преку утврдување и оценување прашања на уставност и заштита на основните права во отсуство на формален предмет или спор, може да се создаде впечаток дека Судот однапред зазел став во врска со прашања што подоцна би можело да се најдат пред него за постапување, со што

25 Види, на пример во ОДИХР, Мислење за двата закони за Уставниот суд на Република Полска (од 24 јули 2024 година), став 28. Види и, за споредба, ЕСПЧ, *McGonnell v. the United Kingdom*, Бр. 28488/95, 8 февруари 2000 година, став 55.

потенцијално би влијаело врз неговата непристрасност. Понатаму, непостоењето на јасно дефинирана постапка и ограничување на оваа надлежност, може да создаде ризик од политизација.

33. Дополнително, широкото формулирање на ова овластување може да се разбере како обврска на Судот да се вклучува во општо и проактивно следење на правниот поредок, што може да биде оптоварувачко и да го одвлекува од делотворното извршување на неговата основна функција на уставно-судско одлучување. Овој вид одговорност е редок во споредбената практика. Во регионот на ОБСЕ само неколку земји учеснички им доверуваат до одреден степен слична улога на следење на нивните институции надлежни за следење на уставноста и законитоста. Во Хрватска и Црна Гора, Уставниот суд има задача да врши следење на извршувањето на уставноста и законитоста и е обврзан да го извести законодавецот за сите случаи на неуставност и незаконитост што ќе ги утврди.²⁶ Во своето Мислење од 2008 година во врска со Предлог-законот за Уставниот суд на Црна Гора, Венецијанската комисија препорачува дека Уставниот суд треба да има општа задача на следење на уставноста и законитоста, со образложение дека таквата одговорност го вовлекува Уставниот суд во политичката сфера.²⁷ Во многу земји, одговорноста за утврдување и укажување на недостатоци во правниот поредок спаѓа во мандатот на народниот правобранител или слична институција. Овие институции обезбедуваат правен совет на владата или владините агенции и вообичаено немаат функција на уставно-судско одлучување.
34. Во врска со горенаведеното, се препорачува да се преиспита доделувањето такви функции на Уставниот суд, со што улогата на Судот би се ограничила само на натамошно следење на спроведувањето на сопствените одлуки.
35. Со членот 36 (2) од Актот се воведува механизам со кој откако ќе отпочне постапката за оценување согласност на законите со Уставот, Судот може на доносителот на оспорениот акт да му определи рок не подолг од шест месеци да го усогласи актот со ставовите на Судот изразени во решението. Давајќи им на надлежните органи време да ги отстранат евентуалните утврдени недостатоци, овој механизам може да придонесе кон спречување на нормативните празнини што би можеле негативно да влијаат врз заштитата на правата и слободите. Истовремено, таквиот механизам би можело да отвори прашања во однос на правната јасност, доследност и предвидливост.
36. Прво, употребата на решение како средство за такво утврдување се чини проблематична. Според Актот, решенијата имаат цел да уредуваат процесни прашања и не треба да навлегуваат во суштината на предметот (види во членот 73 од Актот). Сепак, укажувањето на тоа дека актот треба да се измени “*во согласност со ставовите на Судот*” се чини дека вклучува претходна оценка на неговата (евентуална) неуставност, што би можело да ја замагли разликата меѓу процесните решенија и мериторните одлуки на Судот. Второ, членот 36 (2) не ги разработува условите, критериумите и останатите модалитети што ја уредуваат неговата примена, што пак, би можело да влијае врз правната сигурност и доследната примена на овој механизам. Понатаму, правната примена и дејствата на таквото решение остануваат нејасни. Не е утврдено дали образложението содржано во него е обврзувачко, било за адресатот било за самиот Суд во

26 Види [Устав на Република Хрватска](#), член 125; [Уставен акт на Уставниот суд на Република Хрватска](#), член 104; [Устав на Црна Гора](#), член 149; и [Закон за Уставниот суд на Црна Гора](#), член 112.

27 Види во [Мислење за Предлог-законот за Уставниот суд на Црна Гора](#), Венецијанска комисија, 24 октомври 2008, став 80.

подоцнежни постапки. Несигурноста, исто така, произлегува и од тоа дали таквото образложение би можело да биде податливо и во други предмети и да произведува дејствија и надвор од конкретната предметна постапка. Трето, овој механизам може да произведе одредена загриженост и во однос на непристрасноста на Судот. Преку изразување мериторен став за уставноста на актот пред донесување на конечна одлука, може да се создаде впечаток дека Судот однапред го пресудил исходот на предметот, и потенцијално исходот на идни слични предмети, особено ако постапката продолжи поради непочитување на рокот. Имајќи ги предвид овие согледувања, **се советува да се разјаснат опфатот, условите и правните дејства на овој механизам, вклучително и нивната обврзувачка сила и нивниот однос со конечните одлуки на Судот.**

4. ПРАВНО ДЕЈСТВО НА ОДЛУКИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД

37. Актот прави разлика помеѓу укинување и поништување на правните акти, што ја одразува споредбената уставна практика. Ова му овозможува на Уставниот суд да ги определи времените дејства на своите одлуки, односно дејството *ex nunc* во случај на укинување (односно оспорениот акт престанува да произведува дејство само за во иднина) или дејството *ex tunc* во случај на поништување (односно ретроактивно поништување при кое се смета дека актот никогаш не постоел ниту произвел правни дејствија). Иако таквата разлика е вообичаена од споредбена перспектива, определувањето на таквите дејства не секогаш целосно е препуштено на дискреционо овластување на уставниот суд. Во тој поглед, членот 74 од Актот се чини дека му дава широк простор на дискреција на Уставниот суд при изборот меѓу укинување и поништување врз основа на процена на сите околности, вклучително и тежината на повредата, нејзината природа и значење за повредите на правата и слободите, правната сигурност, како и други релевантни услови.
38. Се забележува дека Делот V од Актот, посебно членот 82, ги уредува само правните дејства на одлуките што се однесуваат на укинување или поништување на законите и другите прописи, а не постојат посебни одредби што упатуваат на правните дејства на одлуките донесени во извршувањето на другите уставни надлежности на Судот. Опфатот ограничен на овој начин може да доведе до степен на правна несигурност. Иако членот 70 од Актот обезбедува сообразна примена на процесните правила со кои се уредува оценувањето на уставноста во предмети во кои Уставниот суд ги спроведува своите останати надлежности,²⁸ останува отворено прашањето дали оваа одредба се однесува и на правните дејства на одлуките донесени во другите дадени области. Наспроти тоа, правната рамка со која се уредува извршувањето на одлуките на Уставниот суд се чини дека се однесува на одлуките воопшто, што пак упатува на тоа дека се применува на сите одлуки што ги донесува Уставниот суд при вршење на разните надлежности. Ова треба да се појасни.

28 Член 70 од Актот предвидува: „Одредбите од овој акт што се однесуваат на постапката за оценување на согласноста на законите со Уставот, согласноста на другите прописи и колективните договори со Уставот и законите и согласноста на програмите и статутите на политичките партии и здруженијата на граѓаните со Уставот, сообразно се применуваат на постапките за заштита на слободите и правата утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот; одземање имунитет, утврдување одговорност и утврдување на настапувањето на условите за престанок на функцијата на претседателот на Републиката; решавањето судир на надлежности; и одземање на имунитетот и утврдување на трајно губење на способноста за вршење на функцијата судија на Уставниот суд, доколку со овој акт не е поинаку определено.“

4.1. Конечна и правно обврзувачка сила на одлуките на Уставниот суд

39. Членот 81 од Актот изречно ја утврдува правно обврзувачката природа, конечност и извршност на одлуките на Уставниот суд, и на тој начин го одразува членот 112 од Уставот што предвидува дека таквите одлуки се конечни и извршни. Членот 81 од Актот понатаму предвидува дека одлуките се обврзувачки за сите правни субјекти, што ги опфаќа и органите на јавната власт и приватните лица. Против овие одлуки не е дозволена жалба, и тие се извршуваат после нивното објавување. Оттука, начелото на конечност е цврсто втемелено во применливата рамка, во согласност со споредбената практика забележана во многу уставни судови и претставува јасно и предвидливо правило.
40. Во однос на субјектите или лицата што се обврзани со таквите одлуки, не е изречно предвидено дека и судовите, исто така, се обврзани со таквите одлуки, иако тие може да бидат опфатени со поимот “органи на јавната власт”. Домашната практика значително се разликува во однос на опфатот на субјекти за кои изречно е предвидено дека се обврзани со одлуките на уставниот суд.²⁹ Истовремено, од суштинска важност е судовите да не може да ги доведуваат во прашање овластувањата што му се доверени на уставниот суд да донесува конечни и обврзувачки одлуки по поединечни барања, бидејќи во спротивно тоа би било во судир со основните начела на владеењето на правото и правната сигурност и значително би го ограничило правото на поединците на пристап до делотворни правни средства при повреда на човекови права.³⁰ Само доколку во контекстот на Северна Македонија не постои јасност дека судовите се опфатени со поимот “органи на јавната власт” одговорни за спроведување на одлуките на Судот, би било препорачливо **применливата правна рамка, по можност Уставот или правосилните одредби во соодветниот процесен закон, да појаснат дека сите судови од општа судска надлежност се обврзани со одлуките на Уставниот суд и дека мора истите да ги спроведуваат и да го следат уставното толкување обезбедено од Судот³¹** (види исто во потточката 5.3 за други мерки за унапредување на извршувањето). Дополнително, **воведувањето изречна обврска органите на јавната власт да ги земаат предвид правните причини на одлуките на Уставниот суд при донесување нов поединечен акт претставува позитивен елемент што би можел да се разгледа.**³² Често, проблемите со другите судови произлегуваат од фактот што тие го следат диспозитивот, но не и образложението на Уставниот суд.
41. Членот 82 ги уредува правните дејства на одлуките со кои се укинува закон, пропис или друг општ акт што произведува *ex nunc* дејство (различно од поништувањето со *ex tunc* дејство, односно ретроактивно поништување), кое започнува од денот на нивното објавување во Службен весник. Тоа подразбира дека поединечните акти донесени врз основа на укинатата општа норма не се

29 И додека словенечкото законодавство не ги наведува изречно адресатите на одлуките на Уставниот суд, член 31 став 1 од **Актот за Уставниот суд на Република Хрватска** изречно предвидува дека секое физичко или правно лице е должно да ги почитува одлуките и решенијата на Уставниот суд; член 190 од **Уставот на Република Полска** предвидува дека одлуките на Уставниот трибунал имаат општо обврзувачко дејство; член 94 став 4 од **Основниот закон за Сојузна Република Германија** предвидува дека одлуките на Сојузниот уставен суд се обврзувачки за уставните органи на Федерацијата и на покраините (*Länder*), како и за сите судови и носители на јавни овластувања.

30 Види, на пример, ЕСЧП, *Şahin Alpay v. Turkey*, бр. 16538/17, 20 март 2018 година, став 118.

31 Види, на пример, Венецијанска комисија, *Ревидиран извештај за индивидуалниот пристап до уставната правда*, CDL-AD(2021)001-е, ставови 163-164. Види, исто така, во Заедничкиот проект на Европската унија и Советот на Европа **Патна мапа за подобра примена на пресудите на турскиот Уставен суд 2023-2025**, стр. 13.

32 Види, на пример, Венецијанска комисија, *Мислење за Предлог-законот за Уставниот суд на Црна Гора*, CDL-AD(2008)030, став. 71. Од споредбена перспектива, во **Германија** самиот Сојузен уставен суд во својата утврдена судска пракса, исто така, смета дека обврзувачкото дејство се протега и врз суштинското образложение на неговите одлуки (BVerfGE 1, стр. 14 [на стр. 37]).

засегнати и начелно остануваат правнонајважни, освен ако Судот не одлучил поинаку. Овој пристап се заснова на согледувања околу правната сигурност и практичната неможност за целосно воспоставување на претходната правна состојба во сите случаи.

42. Членот 83 појаснува дека конечните поединечни акти донесени врз основа на поништен или укинат закон или друг општ акт не може да се извршуваат или спроведуваат. Се забележува дека членот 83 практично ги изедначува поништувањето и укинувањето за целите на поединечни правни ситуации, и со тоа ја намалува разликата помеѓу *ex nunc* и *ex tunc* дејствата во овој контекст. Ова произлегува од формулацијата на одредбата со која се пропишува дека после поништување или укинување на основната норма никакво ново правно дејство не може да произлезе од такви акти и дека доколку извршувањето е започнато, истото треба да се запре. Иако ваквиот пристап можеби го одразува она што се применува и во други земји,³³ истиот може да отвори прашања во однос на стабилноста и предвидливоста на правниот поредок.
43. Конечно, и покрај тоа што ова може да налага измени во Уставот, можеби би било, исто така, препорачливо да се размисли и околу воведување јасна забрана за надгласување на одлуките на Уставниот суд во случај на донесување правен пропис што веќе бил прогласен за неуставен.³⁴

4.2. Механизам за правна заштита

44. Член 84 има цел дополнително да ги заштити поединците чии права се повредени со поединечни дејствија донесени врз основа на закон или друг општ акт што подоцна бил *поништен* од Уставниот суд. Согласно со оваа одредба, дури и во случај кога поединечниот акт има произведено правни дејства, засегнатото лице може да побара негово поништување од надлежниот орган на јавната власт којшто го донел оспорениот поединечен акт во рок од пет години од денот на објавувањето на одлуката во Службен весник. Опфатот на одредбата не е изречно ограничен на правата наведени во членот 110 (3) од Уставот, што пак упатува на тоа дека истиот може да ги опфаќа сите основни права и слободи загарантирани со Уставот, и потenciјално други законски права, но ова сепак би требало да се појасни со цел да се избегне правна несигурност.
45. Се забележува дека оваа одредба *се однесува само на поништување*, со што се овозможува повторно воспоставување на правни состојби кои биле засегнати од неуставен или незаконски акт што Уставниот суд го поништил, но се чини дека таква можност не постои во случај на укинати акти, што би можело да покрене прашања во однос на целосноста на одредбата. Понатаму, **одредбата може да отвори различни толкувања во однос на тоа дали поништувањето на поединечен акт зависи од демонстрирана повреда на права, или пак дали таквата повреда се претпоставува дека е последица на поништувањето на законот или општиот акт, поради што корисно би било ова да се појасни заради зголемување на правната сигурност.**

33 На пример, во Германија, член 79 став 2 од германскиот Закон за Сојузниот уставен суд предвидува дека одлуките против кои не е дозволен правен лек, а кои се засноваат врз правна одредба што е поништена согласно со член 78, остануваат непроменети, но извршувањето на таквата одлука не е дозволено.

34 Види во Венецијанска комисија, Ажуриран список за проверка на владеење на правото, CDL-AD(2025)002, 16 декември 2025 година, дел II.G.IV и став 149. Види, на пример, член 60 став 5 од Уставниот закон на Република Таџикистан „За Уставниот суд на Република Таџикистан“, според кој „Повторното донесување акти што се спротивни на одлука на Уставниот суд на Република Таџикистан е забрането. Доколку такви акти бидат донесени, тие нема да имаат правна сила“.

46. Поништувањето на поединечни акти врз основа на поништени одредби може да се побара во рок од пет години од денот на објавувањето на одлуката. Овој рок значително ги надминува пократките рокови што се среќаваат во споредбените практики и може да отвори прашања во однос на правната сигурност. Строгата примена на дејството *ex tunc* може потенцијално да произведе сериозни импликации за општеството и да предизвика значително оптоварување за државниот буџет во случај повторно да треба да се отворат голем број предмети.³⁵ За да се ограничи овој ризик, би можеле да се применат одредени ограничувања на постапката во *повторно оценување или повторно отворање*, на пример преку почитување на *bona fide* правото на трети страни во граѓански предмети и начелото *no reformatio in peius*³⁶ во кривични предмети.³⁷
47. Дополнително на тоа, треба да се нагласи дека поединечен акт што бил усвоен врз основа на закон или друг општ акт, а подоцна прогласен за неуставен или незаконски може да даде повод за штетни или неповолни последици без притоа нужно да претставува повреда на основните права или слободи. Во такви случаи, **членот 84 од Актот би можел да се прошири така што неговиот опфат ќе ги надминува околностите што вклучуваат повреди на основните права и други законски права, и пошироко ќе ги опфати неповолните правни последици што произлегуваат од таквите поединечни акти. Истовремено, таквото проширување може да бара соодветни измени на релевантните правила во граѓански, управни или кривични постапки, со кои би се уредило условите и начините на користење на таквите правни средства.**
48. Понатаму, во моментот Актот не се осврнува на околности во кои повредата на правата и слободите, или други неповолни последици, произлегуваат непосредно од примената на самите општи акти, туку само на поединечни акти донесени врз основа на неуставен закон или општ акт. Во оваа смисла, споредбени решенија обезбедуваат можност за барање отстранување на штетните последици не само во однос на поединечните акти, туку и во случај кога таквите последици се појавуваат непосредно како резултат на поништената или укинатата општа норма.³⁸ Во случај кога за таквите последици не може да се обезбеди делотворна правна заштита преку овој механизам, засегнатото лице треба да има право да бара надомест пред надлежен суд. Воведувањето посéопфатна рамка во оваа насока може да ја засили делотворноста на оценувањето согласност на законите со Уставот преку **обезбедување соодветна правна заштита за сите неповолни последици, вклучително и повреди на човековите права и слободи, како резултат на неуставни или незаконски норми, без оглед дали се манифестираат преку поединечни акти или произлегуваат непосредно од закони или други општи акти што се прогласени за неуставни.**
49. Иако може да се заклучи дека во случај органот на јавната власт да одбие да го поништи поединечниот акт, **барателот ја задржува можноста да бара судско преиспитување**, па оттука се препорачува ова да се наведе во самото законодавство или да се даде упатување кон релевантното законодавство кое обезбедува такво правно средство.

35 Види, на пример, Венецијанска комисија, [Збирка на мислења, извештаи и студии на уставната правда](#) (Ажурирана), 7 декември 2022 година, CDL-PI(2022)050, Дел 8.2.

36 Односно дека лицето не треба да биде ставено во понеповолна положба како резултат на жалбата или повторното отворање на постапката.

37 Види, на пример, ОДИХР [Мислење за двата Закони за Уставниот суд на Република Полска](#) (од 24 јули 2024 година), став 114. Види, исто во Венецијанска комисија, [Ревидиран извештај за индивидуалниот пристап до уставната правда](#), CDL-AD(2021)001-e, став 165.

38 Види, на пример, во [Словенија](#), Член 46 од [Законот за Уставниот суд на Република Словенија](#).

50. Конечно, во случај кога е утврдено дека поединечните акти се неуставни како резултат на точна примена на неуставен нормативен акт, начелно ќе се смета за економично доколку Судот ја предвиди можноста да отвори посебна постапка за да ја оцени уставноста на таквиот нормативен акт.³⁹

5. ИЗВРШУВАЊЕ НА ОДЛУКИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД

5.1. Непосредна извршност на одлуките на Уставниот суд

51. Членот 85 од Актот го уредува започнувањето на извршноста на одлуките на Уставниот суд од денот на нивното објавување во Службен весник и предвидува таквите одлуки да се извршуваат без одлагање. Оваа формулација се чини донекаде сувишна, со оглед на тоа што непосредната применливост и извршност вообичаено се нераздвојливи последици од стапувањето на сила преку службено објавување. Ова може да сугерира дека изготвувачите имале намера повторно да потврдат веќе воспоставено начело, наместо да воведат различно нормативно барање.
52. Иако можеби ова не претставува проблем во Северна Македонија, од суштинско значење е да се обезбеди објавувањето на одлуките во Службен весник да биде автоматско или Судот да има целосна контрола врз објавувањето.⁴⁰
53. Дополнително се забележува дека членот 88 ја предвидува можноста Уставниот суд да ги утврдува роковите за спроведување на своите одлуки. Во таа смисла, препорачливо е оваа можност да биде појасно наведена уште на самиот почеток во членот 85 со цел да се признае дека можно е да се појават исклучоци во однос на непосредното извршување и да се нагласи можноста Судот да ги одложи или суспендира правните дејства на таквите одлуки онаму каде е соодветно. Споредбената практика покажува дека таквите механизми може да ја зголемат флексибилноста и да помогнат во избегнување на правна несигурност или празнини што би можеле да произлезат од непосредното извршување или отстранување на одредена норма.⁴¹ Во овој контекст, воведувањето јасни и разумни рокови за усогласеност може да придонесе за поделотворно спроведување. Иако дејството на одлуките на Уставниот суд би требало, по можност, да биде уредено на уставно ниво, а со оглед на тоа што ова прашање во моментот е уредено исклучиво со Актот, се препорачува **во членот 85 да се наведе дека правните дејства на одлуките на Уставниот суд може да бидат одложени или суспендирани, при што ќе се утврдат јасни и разумни рокови за спроведување.** Исто така, би можело во одредбата да се утврдат и критериуми со кои ќе се насочува дискреционото овластување на Судот при донесувањето одлуки за такво одлагање или суспендирање, со цел да се обезбеди правна сигурност и да се избегне таквото прашање целосно да му се препушти на неограниченото дискреционо овластување на Судот.

39 Види, на пример, во Венецијанска комисија, *Ревидиран извештај за индивидуалниот пристап до уставната правда*, CDL-AD(2021)001-е, ставови 166-167.

40 Види, на пример Венецијанска комисија, Полска – Мислење за Законот за Уставниот суд, CDL-AD(2016)026, ставови 79-82.

41 На пример, членот 190 (3) од [Уставот на Полска](#) „Уставниот трибунал може да определи друг датум за престанок на обврзувачката сила на нормативниот акт. Таквиот рок не може да надмине 18 месеци во однос на закон или 12 месеци во однос на кој било друг нормативен акт. Кога одлуката има финансиски последици што не се предвидени во Буџетот, Уставниот трибунал го определува датумот за престанок на обврзувачката сила на предметниот нормативен акт откако ќе побара мислење од Советот на министри“; Членот 161 од [Уставот на Словенија](#) предвидува дека укинувањето на неуставен закон произведува дејство веднаш или во рок определен од Уставниот суд, а кој не може да биде подолг од една година; Членот 62 од [Уставот на Франција](#) предвидува дека „Одредба прогласена за неуставна врз основа на член 61-1 се укинува од денот на објавувањето на наведената одлука на Уставниот совет или на подоцнежен датум определен со таа одлука“.

5.2. Тело или институционален механизам надлежен за извршување

54. Во ситуации кога Уставниот суд поништува или укинува законодавни или извршни акти со кои се повредиле правата и слободите заштитени со членот 110 (3) од Уставот, одговорноста за спроведување е во надлежност на органот што го усвоил неуставниот или незаконскиот акт (член 89 од Актот). Ова го одразува начелото на паралелизам на формите и надлежностите: истиот орган што спровел неисправна мерка е одговорен за нејзино правно отстранување во согласност со уставните барања.
55. Се забележува дека во Актот не е изречно наведено дека откако ќе бидат донесени, одлуките на Уставниот суд треба да бидат доставени до надлежниот орган на јавната власт или до лицата за извршување.⁴² Органите и лицата што имаат обврска да ги спроведат одлуките на Судот треба да бидат известени за да може да бидат свесни за својата обврска и за да може истата да ја исполнат на делотворен и брз начин.⁴³ Таквото известување може да помогне во отстранување на сомнежите околу тоа кој орган или лице се одговорни за извршување на одлуката, и на тој начин да се избегнат позитивни или негативни судири на надлежности при извршувањето.⁴⁴ Иако со самото објавување во Службен весник таквото формално и јавно известување се смета за веќе обезбедено, **се препорачува Актот да се дополни со воведување обврска за Уставниот суд да го известат органот на јавната власт или лицата одговорни за извршување на неговата (неговите) одлуки.** Таквото дополнително насочено известување би можело да послужи како корисно дополнување што ќе го олесни навременото и делотворно спроведување.

5.3. Утврдување на начинот на извршување на одлуките на Уставниот суд

56. Како што е наведено погоре, членот 88 од Актот му доверува надлежност на Уставниот суд, по свое дискреционо оценување, да го утврди начинот и рокот за извршување на неговите одлуки или да донесе посебно решение за методот на извршување. Оваа одредба му дава значајна моќ на Уставниот суд, и му овозможува самиот да ги приспособува начините на извршување на контекстот на секој предмет посебно, вклучително и на природата, изготвувачот и последиците од оспорениот акт. Можноста Судот да ги определува начинот и роковите за извршување е согласна со споредбената практика.⁴⁵ Сепак, воведувањето посебно решение за оваа цел е, до одреден степен, невообичаено и може да покрене загриженост во однос на неговата правна основа како и ризик од менувањето на суштината на првичната одлука, и покрај тоа што во случај на неизвршување првичната одлука треба секако да остане да биде применливата рамка за спроведување. Оттука, се препорачува повторно да се процени дали е потребно донесување на посебно решение во однос на начинот и рокот за

42 На пример, во **Романија**, членот 18 (2) од [Законот за организацијата и работата на Уставниот суд](#) предвидува дека „Одлуката со која е утврдена неуставноста на законот се доставува и до претседателите на двата дома на Парламентот и до премиерот“.

43 Види, на пример, Венецијанска комисија, Шпанија – Мислење за законот од 16 октомври 2015 година со кој се менува органскиот закон за Уставниот суд бр. 2/1979, [CDL-AD\(2017\)003-e](#), став 33.

44 Види, на пример, Венецијанска комисија, Шпанија – Мислење за законот од 16 октомври 2015 година со кој се менува органскиот закон за Уставниот суд бр. 2/1979, [CDL-AD\(2017\)003-e](#), став 33.

45 На пример, применливото законодавство предвидува дека уставните судови можат да определат кое тело е овластено да ја изврши одлуката – како што е случај во Хрватска, Словенија и Германија – како и на кој начин (Хрватска, Словенија) или според кој метод (Германија, во поединечни случаи) ќе се спроведе извршувањето; види член 31 од [Актот на Уставниот суд на Република Хрватска](#); Членот 40 од [Актот на Уставниот суд на Република Словенија](#); Дел 35 од германскиот [Акт на Сојузниот уставен суд](#).

извршување, а доколку оваа можност сепак се задржи, да се обезбеди во сите предмети суштината на првичната одлука да не се менува.

57. Иако ова прашање го надминува опфатот на Актот, а препознавајќи дека истото би налагало уставни измени, корисно би било да се разгледа на Уставниот суд да му се додадат одреден број прерогативи со цел да се обезбеди зајакнување на извршувањето на неговите одлуки, вклучително и **можноста Уставниот суд да го упати предметот до редовниот суд од последна инстанца во случаи кога неуставноста лежи само во неуставното толкување на законот од страна на судот и кога не постои потреба за прибирање и разгледување дополнителни докази, или можноста да се поништи одлуката на редовниот суд што е донесена со повреда на основно право.**⁴⁶

5.4. Следење на извршувањето на одлуките на Уставниот суд

58. Членот 86 предвидува Уставниот суд самиот да го следи извршувањето на своите одлуки и да може, по службена должност, да побара какви било информации и податоци релевантни за нивното спроведување. Членот 112 од Актот утврдува дека секретарот на Уставниот суд *“го следи извршувањето на одлуките на Уставниот суд и за тоа го известува судот”*. Иако оваа надлежност е обмислена попрво како функција за следење наместо како овластување за извршување *stricto sensu*, таа претставува дел од општите одговорности на генералниот секретар. Сепак, во отсуство на назначена посебна внатрешна единица и тело одговорни за нејзината операционализација што би била опремена со соодветни човечки и финансиски ресурси, или надворешна институција и тело на кои би им биле доверени споредбени функции и капацитети, не постои веројатност дека таквата општа улога, самата по себе, ќе може да обезбеди делотворност на механизмот за следење.
59. Од споредбена перспектива, одредени јурисдикции имаат воспоставено определена форма на структурирани механизми, било во рамките на самиот уставен суд⁴⁷ или преку надворешни тела, наменети да обезбедат делотворен надзор врз спроведувањето или извршувањето на одлуките на уставниот суд. Би можело да се размисли околу утврдување на посебна единица или субјект во рамките на Судот што би била одговорна за функцијата на следење со јасно дефинирани надлежности и со обезбедени соодветни човечки и финансиски ресурси. Таквата поставеност би можела да го зајакне капацитетот на Судот во утврдување на природата и степенот на неусогласеноста и да го олесни преземањето соодветни мерки за отстранување на недостатоците во случај на постојана неусогласеност.
60. Со цел да ја унапреди транспарентноста и отчетноста, **Актот би можел дополнително да бара наодите од секое следење во врска со спроведувањето и извршувањето на одлуките на Уставниот суд да им бидат достапни на јавноста и на релевантните институции.**⁴⁸

46 Види, на пример, Венецијанска комисија, Туркије – Мислење за Законот за основање и Деловникот на Уставниот суд [CDL-AD\(2011\)040](#), ставови 81-82.

47 На пример, во април 2020 година, Уставниот суд на Туркије воспостави специјализирана единица во рамките на својата служба – „Дирекција за одлуки“ – одговорна за следење на извршувањето на одлуките на Уставниот суд и за спроведување анализи со цел да се обезбеди исполнување на обврската за информирање на Генералното собрание за ова прашање; види во Заедничкиот проект на Европската унија и Советот на Европа, [Патна мапа за подобра примена на пресудите на турскиот Уставен суд 2023-2025](#), стр. 6.

48 Види на пример во Заедничкиот проект на Европската унија и Советот на Европа, [Патна мапа за подобра примена на пресудите на турскиот Уставен суд 2023-2025](#), стр. 6.

6. ИНСТИТУЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗАМ И ПОСТАПКА /НАЧИНИ ЗА ПОДДРШКА ВО ИЗВРШУВАЊЕТО НА ОДЛУКИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД

6.1. Орган или институционален механизам за следење на извршувањето

61. Членот 87 предвидува дека секое лице со правен интерес може да бара извршување на одлуките на Уставниот суд. Иако ова, самото по себе, можеби се чини очигледно, самата одредба ја изразува свесната намера на изготвувачите да го нагласат спречувањето на случаи на неизвршување, а широката процесна легитимација дадена на заинтересираните лица укажува на јасната загриженост околу обезбедување практична делотворност на одлуките на Судот. Истовремено, на одредбата ѝ недостасува јасност во однос на поимот “правен интерес” и останува нејасно кој има право да се повика на таков интерес и кој орган е надлежен да го утврди неговото постоење. **Членот 87 треба да се појасни во овој поглед со цел да се зголеми правната сигурност.**
62. Членот 90 понатаму предвидува дека “[n]о потреба, Уставниот суд ќе побара од јавните органи да го обезбедат извршувањето на неговите одлуки”. На тој начин, иако непосредно, преку оваа одредба се воспоставува институционален механизам за обезбедување усогласеност во случај одлуките да не се извршуваат по службена должност од страна на надлежните јавни органи согласно со членот 89 од Актот. Оттука, самиот Суд нема автономни овластувања за извршување; туку по прво, мора да се потпре врз соработката со органите на јавната власт на кои им е доверено вршењето на државна власт. Ова е во согласност со споредбените практики врз основа на препознавањето дека во систем на поделба на власта, поделбата на надлежности за судско одлучување од една страна, и извршувањето на неговите резултати, го зајакнува системот на взаемни проверки и рамнотежа како целина, а конечно, и независноста на Уставниот суд.⁴⁹ Како што забележува Венецијанската комисија, можноста на Уставниот суд да бара помош од кој било орган на јавната управа или орган на јавната власт за обезбедување извршување на неговите одлуки е позитивно обележје, наведувајќи дека Уставниот суд има практични средства да ги принуди носителите на функции да бидат усогласени со неговите одлуки.⁵⁰
63. Истовремено се поставуваат прашања околу практичните начини што органите на јавната власт ги имаат на располагање за да бараат извршување и обезбедат усогласеност од другите гранки на власта. Особено, **би можело да биде спорно доколку организацијата на таков механизам на извршување влегува во опфатот на Актот и надлежноста на Уставниот суд, па овие прашања можеби треба да се уредат на уставно ниво или со надзаконски акт на кој Уставот изречно би упатувал. Соодветно на тоа, иако членот 90 има легитимна цел, истиот би требало повторно да се разгледа заради обезбедување делотворност на извршувањето, како и кохерентност на институционалната рамка.**

6.2. Утврдување неизвршување на одлуките на Уставниот суд

64. Членот 91 воспоставува механизам за натамошно постапување во случаи на неизвршување. Со овој член Уставниот суд се овластува да донесува посебно

49 Види, на пример, Венецијанска комисија, Шпанија – Мислење за законот од 16 октомври 2015 година со кој се менува органскиот закон за Уставниот суд бр. 2/1979, [CDL-AD\(2017\)003-e](#), став 38.

50 Види, на пример, Венецијанска комисија, Шпанија – Мислење за законот од 16 октомври 2015 година со кој се менува органскиот закон за Уставниот суд бр. 2/1979, [CDL-AD\(2017\)003-e](#), став 43.

решение со кое формално се препознава неспроведувањето на некоја од неговите одлуки. Таквото решение може да се достави до Јавниот обвинител, што потенцијално може да доведе до поведување кривична постапка, како и до надлежниот орган одговорен за извршувањето. Оваа одредба му обезбедува на Уставниот суд процесна алатка за справување со неусогласеноста, преку комбинирање на декларативното овластување со можноста за активирање надворешни механизми за извршување преку барање до Јавното обвинителство да преземе дејство со цел неговата одлука (одлуки) да бидат спроведени. Со тоа дополнително се зајакнува улогата на Судот во заштитата на делотворноста на неговите одлуки. Во таков се подразбира дека товарот на извршување преминува во обвинителството и во редовното судство, што се смета позитивно.⁵¹

65. Истовремено, би можело да биде препорачливо во Актот изречно да се предвидат други можни правни последици во случај на неизвршување на одлуката на Уставниот суд, како на пример објавување на решението на веб-страницата на Уставниот суд, евентуално и во Службен весник, како и во Годишниот извештај на Уставниот суд.⁵²

7. ДРУГИ МЕРКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА ИЗВРШУВАЊЕТО И СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ОДЛУКИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД

66. Иако нормативната рамка се чини дека обезбедува релативно сѐопфатни одредби и институционални механизми што имаат цел да обезбедат извршување (и спроведување) на одлуките на Уставниот суд, се забележува дека таквата поставеност, самата по себе, можеби не е доволна да ја гарантира нивната делотворност во практиката, па дополнителни мерки би требало да се разгледаат со цел да се унапреди извршувањето и спроведувањето.
67. Особено, треба да се спроведуваат активности за покренување на свеста во однос на содржината и дејствата на одлуките на Уставниот суд, насочени пред сè кон правните професионалци, вклучително адвокатите, судиите и обвинителите на сите нивоа, но и кон пошироката јавност.⁵³ Иако членот 92 од Актот воспоставува рамка за обезбедување јавност во работењето на Уставниот суд, вклучително и информирање на јавноста преку медиуми, преку овозможување пристап до постапките, организирање прес конференции и објавување на збирките на одлуки, таквите мерки се чини дека имаат прилично ограничен опфат и не ја одразуваат пошироката и попроактивна стратегија за комуникација и подигнување на свеста. Иако можеби ова излегува надвор од строгиот опфат на Актот и, наместо во Актот би можело да се вгради во стратегија за комуникација или во друг стратешки инструмент на Судот, треба да се предвиди развивање на посѐопфатни одредби за систематско информирање и комуникации. Нивната цел, меѓу другото, може да биде објаснување на институционалната улога и мандатот на Судот, унапредување на свесноста за неговата судска практика меѓу правните професионалци, и информирање на јавноста за состојбата на спроведување на

51 Види, на пример, Венецијанска комисија, Шпанија – Мислење за законот од 16 октомври 2015 година со кој се менува органскиот закон за Уставниот суд бр. 2/1979, [CDL-AD\(2017\)003-e](#), став 66.

52 Види, на пример, во **Црна Гора**, членот 86 од Деловникот на Уставниот суд, кој предвидува: „(1) Ако со одлука на Уставниот суд се определи рокот, начинот или органот што треба да ја изврши одлуката, согласно со член 52 став 3 од Законот, а наложите не се извршат, Уставниот суд донесува решение со кое утврдува дека наложите од одлуката на Уставниот суд не се извршени. (2) Решението од став 1 на овој член се доставува до Владата на Црна Гора и се објавува во 'Службен лист на Црна Гора' и на веб-страницата на Уставниот суд.“

53 Види, на пример во Заедничкиот проект на Европската унија и Советот на Европа, [Патна мапа за подобра примена на пресудите на турскиот Уставен суд 2023-2025](#), стр. 7.

неговите одлуки. Тоа, пак, би можело да придонесе кон развивање култура на усогласеност со одлуките на Уставниот суд и да генерира пошироко општествено барање за делотворно спроведување на одлуките на Уставниот суд.

68. Покрај тоа, од суштинско значење е да се зајакне капацитетот на судиите во судовите од општа надлежност, како и на обвинителите и адвокатите, во смисла истите да се повикуваат на таквите одлуки и да го обезбедуваат нивното делотворно извршување.⁵⁴
69. Иако не влегува во опфатот на Актот и на тековното Итно мислење, воведувањето на други одредби во Деловниците на Владата и на Собранието може, исто така, да биде корисно за унапредување на спроведувањето и извршувањето на одлуките на Уставниот суд. На пример, Деловникот на Владата би можел конкретно да предвидува материјалите што ќе бидат разгледувани на седница на Владата да вклучуваат предлози за превземање мерки за унапредување на одлуките на Уставниот суд.⁵⁵
70. Може да се размисли и околу институционализирање на практиката на соопштување на одлуките на Уставниот суд до Собранието, со што ќе се зголеми свеста на законодавната власт и ќе се олесни секое дејство на понатамошно постапување.⁵⁶ Би можело, исто така, да се размисли и околу институционализирање на структуриран и посистематски дијалог помеѓу Уставниот суд и надлежната собраниска комисија за човекови права,⁵⁷ иако ова можеби ќе бара прилагодување на Деловникот на Собранието. Во таа смисла, можеби корисно би било претходно споменатата собраниска комисија да ги истакнува одлуките на Уставниот суд во своите годишни извештаи, со што на тој начин ќе се зајакне собранискиот надзор и ќе се придонесе кон делотворно спроведување на одлуките на Уставниот суд.
71. Поопшто, иако ова потенцијално излегува надвор од опфатот на Актот, делотворното споделување на одлуките на Уставниот суд и нивниот лесен пристап до јавноста, правните професионалци и законодавецот, заедно со насочено образование и развој на капацитетот, дијалог и соработка со судството и другите чинители, како и брзото постапување по предметите што вклучуваат повторувани повреди, дополнително би го зајакнале спроведувањето и извршувањето.⁵⁸ Во овој контекст, **вклучувањето на собраниските комисии, Народниот правобранител и други институции за човекови права може да обезбеди поддршка во унапредување на усогласеноста.**

54 Види на пример во Заедничкиот проект на Европската унија и Советот на Европа, [Патна мапа за подобра примена на пресудите на турскиот Уставен суд 2023-2025](#), стр. 14.

55 Види, на пример, член 34 од Деловникот за работа на Владата на Црна Гора, кој предвидува дека „материјалите за кои се расправа и одлучува на седниците на Владата се доставуваат во форма на предлози за мерки што треба да се преземат за извршување на одлуките на Уставниот суд на Црна Гора“ (член 34 став 1 точка 7).

56 Види, на пример, во Заедничкиот проект на Европската унија и Советот на Европа, [Патна мапа за подобра примена на пресудите на турскиот Уставен суд 2023-2025](#), стр. 7.

57 Види, на пример, во Заедничкиот проект на Европската унија и Советот на Европа, [Патна мапа за подобра примена на пресудите на турскиот Уставен суд 2003-2025](#), стр. 7-8.

58 Види, на пример, во Заедничкиот проект на Европската унија и Советот на Европа, [Патна мапа за подобра примена на пресудите на турскиот Уставен суд 2023-2025](#), стр. 8.

8. ПРЕПОРАКИ ПОВРЗАНИ СО ПРОЦЕСОТ НА РЕФОРМИРАЊЕ НА АКТОТ И ПОШИРОКАТА УСТАВНА И ПРАВНА РАМКА СО КОЈА СЕ УРЕДУВА УСТАВНИОТ СУД

72. Прашањето на спроведување и извршување на одлуките на Уставниот суд е од системска природа и ги надминува внатрешната организација и функционирање на Уставниот суд, со тоа што непосредно вклучува повеќе гранки на моќта и широк опсег на органи на јавната власт на национално, регионално и локално ниво што можеби треба да ги спроведуваат таквите одлуки. Оттука, решавањето на недостатоците во оваа област налага сѐопфатна и кохерентна политика и законодавен пристап, и избегнување фрагментирани или *ad hoc* измени на постојната правна рамка. Особено, секоја реформа во оваа област треба да биде водена од сѐопфатно разгледување на политиката со која се уредуваат соодветните улоги и одговорности на сите чинители вклучени во спроведувањето на одлуките на Уставниот суд, во поглед на обезбедување правна сигурност, институционална соработка и дијалог и делотворност на уставното судство.
73. Обврските на ОБСЕ⁵⁹ и Насоките на ОДИХР за демократско креирање закони за подобри закони (2024 година) ја нагласуваат важноста процесот на креирање закони да биде заснован врз докази, отворен, транспарентен, партиципативен и инклузивен, и да им нуди суштински можности на сите заинтересирани чинители да даваат свој придонес во текот на целиот законодавен процес.⁶⁰ Во однос на секоја реформа на Уставниот суд, од суштинска важност е процесот да биде спроведуван на отворен, транспарентен и инклузивен начин, и да вклучува широки консултации со сите релевантни чинители, вклучително и со организациите од граѓанскиот сектор и пошироката јавност. Истовремено, имајќи предвид дека спроведувањето на одлуките на Уставниот суд може да бара дејствување од извршната, законодавната и судската власт, како и од органите на јавната власт и управните тела, овие чинители треба, исто така, суштински да бидат вклучени во реформскиот процес. Таквите консултации треба да имаат цел да ги утврдат практичните предизвици во спроведувањето на одлуките, да ги појаснат институционалните надлежности, и да развијат заедничко разбирање на правните и оперативните импликации на секоја предложена реформа.
74. Поширокиот консензус и меѓуинституционалниот дијалог се од особена важност во оваа област, бидејќи делотворноста на секој механизам за извршување и следење конечно зависи од волјата и капацитетот на надлежните органи да бидат усогласени и да им даваат дејство на одлуките на Уставниот суд. Ангажирање на сите гранки на власта и на надлежните органи на јавната власт во дизајнирањето на правната рамка може да придонесе кон засилување на сопственоста врз реформите, зголемување на усогласеноста и кон спречување идни судири или двосмислености во нејзината примена.
75. Јавните консултации претставуваат средство за отворено и демократско управување бидејќи водат до поголема транспарентност и отчетност на јавните институции и помагаат во утврдување на потенцијално спорните прашања пред

59 Земјите учеснички во ОБСЕ се обврзале да обезбедат законодавството да биде „донесено на крајот од јавна постапка, а прописите да бидат објавени, што е услов за нивната применливост“ (*Копенхашки документ од 1990 година*, ставови 5.8); и дека „[з]аконодавството ќе се формулира и донесува како резултат на отворен процес што ја одразува волјата на народот, било непосредно или преку неговите избрани претставници“ (*Московски документ од 1991 година*, ставови 18.1).

60 Види во *Насоки на ОДИХР за демократско креирање закони за подобри закони* (2024), особено начелата 5, 6, 7 и 12. Види, исто така, во Венецијанска комисија, Ажуриран список за проверка на владеење на правото, *CDL-AD(2025)002*, 16 декември 2025 година, дел II.A.6.

донесување на законот или измените на законот.⁶¹ За да бидат делотворни, консултациите во врска со предлог-законодавството и политиките треба да бидат инклузивни и да им обезбедат доволно време на релевантните чинители за изготвување и доставување препораки за предлог-законодавството; треба, исто така, да се обезбеди и соодветен и навремен механизам за давање повратни информации со кој органите на јавната власт ќе може да ги потврдат и да одговорат на добиените придонеси.⁶² За да може да гарантираат делотворно учество, механизмите за консултации треба да овозможат добивање придонеси уште во рана фаза, односно од почетната фаза на изготвувањето на политиките, како и во текот на целиот процес,⁶³ што значи не само додека нацртот се изготвува, туку сè до моментот на неговото донесување. Имајќи ја предвид чувствителноста и важноста на реформирањето на Уставниот суд, од суштинско значење е сите гласови да бидат слушнати, дури и оние кои се можеби критички настроени кон предложените иницијативи во поглед на решавање на покренатото прашање, и да се обезбеди поширок политички консензус и јавна поддршка во земјата во однос на таквата реформа. Конечно, таквиот начин има тенденција да го подобри спроведувањето на законите по нивното донесување, и општо, да ја зголеми довербата на јавноста во јавните институции.

76. Конечно, се препорачува сите законски измени да бидат придружени со темелна процена на нивните практични импликации, вклучително и со ресурсите потребни за нивното делотворно спроведување. Ова е особено важно кога се предвидуваат нови или засилени механизми за следење и извршување, било во рамките на Уставниот суд било со вклучување други тела. Обезбедувањето соодветни човечки и финансиски ресурси за таквите механизми ќе биде клучно за нивната делотворност во практиката.

[КРАЈ НА ТЕКСТОТ]

61 Види во *Препораки за унапредување на учеството на здруженијата во процесите на донесување јавни одлуки* (од учесниците на Форумот на граѓанското општество организиран од ОДИХР на маргините на Дополнителниот состанок за човековата димензија за слободите на мирно собирање и здружување во 2015 година), Виена, 15–16 април 2015 година.

62 Види во *Насоките на ОДИХР за демократско креирање закони за подобри закони* (2024), начело 7.

63 *Ibid.* начело 7.