
Варшава, 24 јули 2026 година
Мислење-Бр.: JUD-NM/576/2026 [TN]

МИСЛЕЊЕ ВО ВРСКА СО АКТОТ НА УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

За изготвување на ова Мислење свој придонес дадоа **Славица Баниќ**, поранешен судија на Уставен суд, Хрватска; **Габор Халмал**, професор емеритус, Катедра за право, Европски универзитетски институт; и **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. Молдова 10, PL-00-251 Варшава
Канцеларија: +48 22 520 06 00
www.legislationline.org

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ И КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ

Уставот на Република Северна Македонија му дава на Уставниот суд овластување да ги уредува сопствениот начин на работа и постапките, без да ѝ налага на законодавната власт да разработува одредени аспекти на Уставниот суд со законодавство, со што на тој начин, Судот има споредбено широка регулаторна самостојност во обликувањето на сопствената процесна и организациска рамка. Иако таквиот пристап можеби е дефиниран со намера да се зајакне институционалната независност, истиот резултира со рамка во која значајни елементи на структурата, функционирањето и организацијата на Уставниот суд наместо со детални уставни и законски одредби се уредуваат со внатрешен акт на судот. 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, меѓу останатите фактори, да доведе и кон евентуални оспорувања, како во однос на определени надлежности што ги врши Уставниот суд, така и во однос на извршувањето или спроведувањето на неговите одлуки од страна на други државни институции.

Начелно, основните елементи на овластувањата, организацијата и постапките пред Уставниот суд треба да бидат дефинирани со Уставот и дополнително разработени преку примарно законодавство што би требало да се донесе во склад со уставните барања. Се забележува дека Уставниот суд на Република Северна Македонија нема ништо пропишано во врска со донесување законодавство со кое дополнително би се разработиле уставните одредби поврзани со Уставниот суд, ниту пак таков закон во моментот постои на сила. Ваквата поставеност е невообичаена во споредбената практика. Оттука, органите на државната власт на Република Северна Македонија и Уставниот суд треба да проценат дали би биле потребни уставни измени за да се донесе таквото примарно законодавство, и дали донесувањето на законодавство со кое би се уредило организацијата, овластувањата и фундаменталните аспекти на уставната постапка, би биле, начелно, спојливи со барањата што произлегуваат од Уставот. Во меѓувреме, препознавајќи дека Актот е единствениот нормативен документ со кој се операционализираат уставните одредби што се однесуваат на Уставниот суд, ова Мислење истакнува одредени прашања и нуди препораки за решавање на недостатоците во Актот, како во поглед на оценувањето на уставноста и законитоста, така и во поглед на ефикасноста и независноста на Уставниот суд.

Начелно, Актот воспоставува сѐопфатна рамка со која се уредуваат постапките пред Уставниот суд, како и неговата внатрешна организација и функционирање. Сепак, одредени аспекти би имале корист од поголема јасност и дополнителна разработка, вклучително и од временска рамка применлива за постапките за оценување на уставноста и законитоста, основите и постапките за отфрлање иницијативи со кои се бара оценување на уставноста на законите и прописите, правните ефекти и спроведувањето на судските одлуки, како и критериумите

според кои ќе се одлучува за одземање имунитет на судија.

Актот го надминува самото уредување на работните модалитети и процесни прашања на Уставниот суд предвидени со членот 113 од Уставот, со тоа што, на пример, ги уредува правата на процесна легитимација, наметнувајќи им обврски на поединците како странки во постапката, и доделува дополнителни прерогативи што не се појавуваат меѓу надлежностите на Судот определени со Уставот. Иако целта на таквите одредби можеби е да се пополнат празнините во уставната и законската рамка заради обезбедување пошироко функционирање на Судот и поголема делотворност во системот на оценување на уставноста и законитоста, истите покренуваат прашања во врска со уставната распределба на власта и принципот на поделба на власта.

Истовремено, со Актот не се уредуваат одредени важни прашања. Имено, Актот не содржи никакви одредби со кои се уредуваат дисциплинската одговорност на судиите на Уставниот суд или постапките применливи во дисциплинска постапка, на тој начин оставајќи нерешен еден важен аспект од судската отчетност.

Ова Мислење треба да се чита заедно со сознанијата и препораките содржани во *Итното мислење на ОДИХР за правното дејство и за извршувањето на одлуките на Уставниот суд на Република Северна Македонија* од 29 април 2026 година, кое нуди анализа и препораки во однос на правните дејства на одлуките на Уставниот суд (дел V од Актот), и извршувањето на одлуките на Уставниот суд (дел VI од Актот). Оттука, овие важни елементи од оценувањето согласност на законите со Уставот не се покриени со тековното Мислење.

Поконкретно, а во дополнение на претходно наведеното, ОДИХР ги дава следните препораки за подобрување на Актот во согласност со заложбите на ОБСЕ и останатите меѓународни стандарди:

А. Да се спроведе сèопфатна проценка на потенцијалните институционални ранливости во постојната уставна рамка со која се уредува Уставниот суд во поглед на: идентификување на евентуални области за зацврстување на уставните гаранции преку уредување на клучните карактеристики на Уставниот суд и системот на оценување согласност на законите со Уставот, кои во моментот не се регулирани со Уставот, вклучувајќи ги правата на процесна легитимација во уставно-судските постапки, задолжителните барања во врска со возраста на судиите на Уставниот суд, како и постапката за именување кандидати за сите места на судии на Уставниот суд; подетално уредување на организацијата и функционирањето на Уставниот суд и уставната постапка преку примарно законодавство донесено со квалификувано мнозинство гласови; одразување на сите прерогативи на Судот на уставно ниво, под услов да постои широк консензус истите да бидат задржани; оценување дали донесувањето на таквото примарно законодавство начелно е спојливо со барањата на Уставот што во

моментот се на сила; [ставови 31, 33 и 35]

Б. Во однос на судската надлежност на Уставниот суд:

1. Да се преиспита овластувањето на Уставниот суд да го следи спроведувањето на уставноста, законитоста и заштитата на основните права, и да усвојува посебни извештаи упатени до надлежните органи во кои ќе посочува за потребата од мерки за обезбедување на остварување и заштита на индивидуалните права и слободи пропишани со членот 13 од Актот; [став 44]

2. Да се разјаснат обемот, условите, основите и правните дејства на толкувачките решенија усвоени согласно со член 36 (2), вклучувајќи ја и главната цел на решенијата, можното влијание врз уставните права на поединците и односот со конечните одлуки на Судот. [став 47]

В. Да се процени практичното функционирање на овластувањето на Уставниот суд за постапување по сопствено упатување, вклучително и неговите импликации врз рамнотежата меѓу државните овластувања и делотворното функционирање на оценувањето согласност на законите со Уставот, и дали, врз основа на ова, таквото овластување би требало воопшто да биде задржано, или пак неговите основи, опфат и постапка да бидат строго дефинирани или значително намалени. Од гледна точка на домашниот контекст, во случај да постои широк консензус за задржување на таквото овластување, подобро би било неговиот опфат и правната основа да бидат утврдени преку уставната рамка, наместо исклучиво преку Актот; [став 62]

Г. Да се отстранат “навредливите наводи” од основите за отфрлање на иницијатива за покренување постапка за оценување согласност на законите со Уставот според членот 24 (2), а притоа јасно да се дефинира кои ситуации спаѓаат под основата “процесни пречки” според членот 38, и да му се дозволи на Уставниот суд да ги отфрла иницијативите со кои очигледно не се покренува прашањето на уставноста или законитоста; [ставови 78 и 79]

Д. Да се пропише временски рок во кој Уставниот суд ќе ги донесува своите конечни одлуки во постапките за оценување согласност на законите со Уставот, притоа овозможувајќи продолжување на рокот во соодветно оправдани случаи во кои сложеноста на предметот го налага тоа; [став 86]

Ѓ. Да се дефинираат критериуми според кои ќе се одлучува дали на судија да му се одземе имунитетот за да се обезбеди судиите на Уставниот суд да може да имаат корист само од функционален имунитет во извршувањето на своите законски предвидени функции; [став 105] и

Е. Да се воведат одредби за уредување на дисциплинската одговорност на судиите на Уставниот суд, јасно и потесно да се определат дејствијата или пропустите што претставуваат дисциплински прекршок, заедно со меродавните санкции и дисциплинската постапка со која на засегнатиот судија на Уставниот суд ќе му се обезбедат гаранции за фер судење, согласно со применливите меѓународни стандарди. [став 109]

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	8
II. ОПФАТ НА МИСЛЕЊЕТО	8
III. ПРАВНА АНАЛИЗА И ПРЕПОРАКИ	9
1. Важечки меѓународни стандарди за човекови права и обврски во човековата димензија на ОБСЕ	9
1.1. Независност на судството.....	10
1.2. Правно дејство и Извршување на одлуките на Уставниот суд.....	Err
2. Контекст и Домашна правна рамка	14
3. Општи забелешки во врска со целокупната правна рамка со која се уредува Уставниот суд	15
3.1. Опфат на Уставната вграденост на Уставниот суд	17
3.2. Непостоење на примарно законодавство за Уставниот суд	19
3.3. Опфат на Актот	19
4. Надлежност на Уставниот суд	19
4.1. Следење на Остварувањето на уставноста, законитоста и слободите и правата (член 13)	21
4.2. Толкувачки решенија (Член 36 (2))	22
4.3. Заштита на слободите и правата (Дел III.2 од Актот)	24
5. Состав на Уставниот суд	24
6. Начин на работа на Уставниот суд (Дел II)	26
6.1. Распределба на предмети (член 11).....	26
6.2. Капацитет на Уставниот суд за постапување по сопствено упатување (член 12 и 23 (4))	26
6.3. Седници, работни состаноци и постапка на одлучување на Уставниот суд (членови 15 и 16)	28
6.4. Избор на претседател на Уставниот суд (член 17)	29
7. Постапка пред Уставниот суд (Дел III).....	31
7.1. Постапка за оценување согласност на законите со Уставот (членови 23 – 52).....	31
7.1.1. Отфрлање на иницијатива	32
7.1.2. Јавна расправа и транспарентност на постапката	33
7.1.3. Рокови	34
7.2. Барање за заштита на слободи и права пред Уставниот суд (членови 53 – 59).....	35
7.3. Одземање на имунитетот, утврдување на одговорноста, и утврдување на настапувањето на условите за престанок на функцијата на претседателот на Републиката (членови 60-63).....	36
7.3.1. Одземање на имунитетот на претседателот на Републиката	36
7.3.2. Утврдување на одговорност на претседателот на Републиката.....	37
7.3.3. Престанок на функцијата на претседателот на Републиката	37
7.4. Решавање судир на надлежности (членови 64-68)	38
8. Правни ефекти и Извршување на одлуките на Уставниот суд (Делови V и VI) ..	38
9. Права, должности и статус на судиите на Уставниот суд (Дел VIII).....	38

9.1. Нespoјливост на функции	39
9.2. Иммунитет.	40
9.3. Дисциплинска одговорност	42
9.4. Престанок на функцијата	43
9.5. Изземање....	43
10. Финансиска независност на Уставниот суд (Дел IX)	44
11. Препораки поврзани со процесот на реформирање на Актот и пошироката уставна и правна рамка со која се уредува работата на Уставниот суд	44

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. Имајќи го предвид настанот на тема извршувањето на одлуките на Уставниот суд закажан за 30 април 2026 година, беше договорено приоритет да се даде на изготвувањето на итната правна анализа на важечките одредби од Актот кои се однесуваат на правното дејство и извршувањето на одлуките на Уставниот суд, со вклучени примери на добра споредбена практика од други земји учеснички на ОБСЕ. Следствено на тоа, *Итното мислење на ОДИХР за правното дејство и извршувањето на одлуките на Уставниот суд на Република Северна Македонија*¹ (во натамошниот текст: Итно мислење на ОДИХР од 2026 година) беше објавено на 29 април 2026 година, и беше претставено и разгледано на настанот што се одржа на 30 април 2026 година во Скопје. ОДИХР дополнително информираше дека посебно правно разгледување на целосниот Акт ќе биде обезбедено во подоцнежна фаза.
3. Со ова Мислење се оценува усогласеноста на целиот Акт со меѓународните стандарди за човекови права и обврските во човековата димензија на ОБСЕ. Ова Мислење треба да се чита заедно со сознанијата и препораките содржани во Итното мислење на ОДИХР од 2026 година.
4. Ова Мислење е изготвено како одговор на горенаведеното барање. ОДИХР ја изготви 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.²

II. ОПФАТ НА МИСЛЕЊЕТО

5. Ова Мислење го опфаќа единствено Актот доставен за правно разгледување. Ограничено на тој начин, тековното Мислење не претставува целосен и сèопфатен преглед на целокупната правна рамка со која се уредува Уставниот суд.
6. Во Мислењето се отвораат клучни прашања и се посочуваат области што претставуваат загриженост. Заради обезбедување концизност, тоа попрво се сосредоточува на оние одредби кои бараат измени или подобрувања, наместо на

1 *Итно мислење за правното дејство и извршувањето на Одлуките на Уставниот суд на Северна Македонија*, ОДИХР, 29 април 2026 година.

2 Види посебно во *Одлука бр. 7/08 за натамошно зајакнување на владеење на правото во областа на ОБСЕ*, Министерски совет на ОБСЕ, 8 декември 2008 година, точка 4, при што Министерскиот совет “[г]о охрабрува земјите учеснички, а кога е соодветно, со помош на релевантните извршни структури на ОБСЕ во согласност со нивниот мандат и во рамките на постоечките ресурси, да продолжат и да ги зајакнуваат своите напори за спodelување на информации и најдобри практики и за зајакнување на владеењето на правото [во врска со прашањето на] независноста на правосудството, делотворното спроведување на правдата, правото на правично судење, пристапот до суд, отчетност на државните институции и функционери, почитување на владеење на правото во јавната администрација, правото на правна помош и почитување на човековите права на лицата лишени од слобода [...]”.

позитивните аспекти на Актот. Отсуството на коментари во врска со одредени одредби од Актот не треба да се толкува како нивно одобрување.

7. Правната анализа што следува се заснова врз меѓународните и регионалните стандарди за човекови 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 на начин на кој практично покажува како истите би можело да се спроведат во практика во одредени национални закони. Секој евентуален пример на држава треба да се гледа 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.
8. Понатаму, согласно *Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жени*³ (во натамошниот текст: “ЦЕДАВ”) и *Акцискиот план на ОБСЕ од 2004 година за унапредување на родовата еднаквост*⁴ 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.
9. Ова мислење се заснова врз неофицијален превод на Актот на англиски јазик обезбеден од Уставниот суд. Можно е да постојат грешки што произлегуваат од преводот. Во случај мислењето да треба да се преведе на друг јазик, англиската верзија ќе се смета за меродавна.
10. Имајќи го предвид погоре наведеното, ОДИХР сака да нагласи дека ова Мислење не ја спречува ОДИХР во иднина да формулира дополнителни писмени или усни препораки или коментари за соодветните предметни прашања во Северна Македонија.

III. ПРАВНА АНАЛИЗА И ПРЕПОРАКИ

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

11. Суштинската улога на уставните судови, или на сродни институции овластени да вршат оценување на уставноста и законитоста, и да обезбедуваат 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 владеењето 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

3 *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 со нејзиното пристапување на 18 јануари 1994 година.

4 Види во *Акцискиот план на ОБСЕ за подобрување на родовата еднаквост*, Усвоен од Министерскиот совет на ОБСЕ со Одлуката бр. 14/04, МС.DEC/14/04, 7 декември 2004 година, став 32.

5 Види посебно во *Одлука бр. 7/08 “Натамошно зајакнување на владеењето на правото во областа на ОБСЕ”*, Министерски совет на ОБСЕ, 8 декември 2008 година, став 4.

судство претставува основен предуслов за постоење на владеењето на правото. Особено, постапката за оценување на уставноста е суштинска за гарантирање на усогласеноста на законодавството и останатите акти на јавните власти со уставот на државата, со цел да обезбеди дека сите јавни власти дејствуваат во склад со уставот, и дека, откако ќе биде донесен, уставот останува да биде релевантен во секојдневниот живот на граѓаните.

12. Од споредбена перспектива, не постои единствен или “најдобар модел” за правосудно оценување на уставноста. Овластувањата и надлежностите на уставните судови зависат од најразлични фактори, вклучувајќи, меѓу другото, и од правната, уставната и политичката култура и традиции на дадената држава. Уставниот избор на функции и надлежности на судовите може да го определи, исто така, и начинот на кој нивните судии (членови) се избрани и именувани.
13. Освен што треба да се препознаат посебната природа и специфичностите на уставното судство, при реформирање на актите со кои се уредуваат уставните судови подеднакво мора да се почитуваат и клучните начела што се однесуваат на судската независност и непристрасност.⁶ Независноста на судството е основно начело и суштински елемент на секоја демократска држава што се темели врз владеењето на правото.⁷ Начелото на судска независност е, исто така, клучно и за почитување на начелото на поделба на власта и придружување кон стандардите за човекови права.⁸ Конкретно, таквата независност значи дека и судството како институција, но и судиите како поединци, мора да бидат во можност да ги извршуваат своите професионални обврски без да бидат предмет на внатрешни и надворешни притисоци при одлучувањето, или под влијание или страв од произволни дисциплински истраги и/или санкции од страна на извршната или законодавната власт или други надворешни извори. Исто така, судската независност е суштинска за создавање доверба кај јавноста, како и начелно, за кредибилитетот на судскиот систем, овозможувајќи му на секој поединец да биде еднакво третиран пред законот, при што таквата еднаквост во третманот треба да биде видлива, односно никому не смее да му се дозволи да биде над законот. Довербата на јавноста во судовите, особено во уставните судови, во смисла на нивна независност од политичко влијание, е суштинска за едно демократско општество во кое се почитува владеењето на правото.

1.1. Независност на судството

14. На ниво на ОН, независноста и непристрасноста на судството се загарантирани со членот 14 од *Меѓународниот пакт за граѓански и политички права*⁹ (во натамошниот

6 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 може да поднесат барање за заштита пред Уставниот суд кога сметаат дека законот на Северна Македонија применет во конечната судска пресуда во нивниот предмет е спротивен на Уставот, а исходот од постапката пред Уставниот суд е решавачки за утврдувањето на граѓанските права и обврски на поединецот; за споредба, види Европски суд за човекови права (ЕЧП), *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*, бр. 4907/18, 7 мај 2021 година, ставови 187–210.

7 Види [Резолуција за независноста и непристрасноста на судството, судиите и судиите-поротници и независноста на адвокатите](#), Совет за човекови права на ОН, A/HRC/29/L.11, 30 јуни 2015 година. Како што е наведено во [Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година](#), став 2, „владеењето на правото не значи само формална законитост што обезбедува правилност и доследност во остварувањето и спроведувањето на демократскиот поредок, туку правда заснована врз признавањето и целосното прифаќање на врвната вредност на човековата личност и гарантирана од институции што обезбедуваат рамка за нејзино најцелосно изразување“; види, исто така, [Ажуриран список за проверка на владеењето на правото](#), Европска комисија за демократија преку право на Советот на Европа (во натамошниот текст „Венецијанска комисија“), декември 2025 година, став 101.

8 Види [Одлука бр. 12/05 за “Почитување на човековите права и владеењето на правото во системите на кривична правда”](#), Министерски совет на ОБСЕ, 6 декември 2005 година.

9 [Меѓународен пакт за граѓански и политички права \(МПГПП\)](#), Генерално собрание на ОН, Резолуција 2200A (XXI), усвоена на 16 декември 1966 година. Северна Македонија стана држава членка на МПГПП по пат на сукцесија на 18 јануари 1994 година.

текст: МПГПП). Институционалниот однос и механизмите потребни за воспоставување и одржување на независно судство се наведени во *Основните начела на ОН за независност на судството*,¹⁰ а понатаму се разработени во *Бангалорските принципи за судиско однесување*.¹¹ Меѓународното разбирање на практичните барања на судската независност продолжува да се обликува преку работата на меѓународните тела, вклучително и Комитетот за човекови права на ОН и Специјалниот известувач на ОН за независноста на судиите и адвокатите. Во *Општиот коментар бр. 32 за членот 14 од МПГПП*, Комитетот за човекови права при ОН конкретно наведува дека државите треба да обезбедат “фактичка независност на судството од политичко мешање од извршната и законодавната власт” и “да преземат конкретни мерки со кои се гарантира независноста на судството; судиите се штитат од каков било облик на политичко влијание врз нивното одлучување преку уставот или донесувањето закони и се воспоставуваат јасни постапки и објективни критериуми за именување, наградување, мандат, унапредување, суспензија и разрешување на членовите на судството и за дисциплинските санкции што им се изрекуваат”.¹²

15. Како членка на Советот на Европа (СЕ), Северна Македонија е исто така обврзана и со *Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи* (ЕКЧП),¹³ особено со член 6, кој предвидува дека секој има право на правично и јавно судење “пред независен и непристрасен суд основан со закон”. Согласно судската практика на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), постапките пред уставен суд може да влезат под опфатот на член 6.1 од ЕСЧП кога исходот е одлучувачки за утврдувањето на граѓанските права и обврски на подносителот, дури и кога се однесуваат на прашање упатено за прелиминарно одлучување или следуваат по уставна жалба во врска со заштита на уставните права и слободи, поднесена против судски одлуки, или кога се работи за жалба поднесена против закон што влијае врз правата на лице утврдени во националниот правен систем.¹⁴ За да одлучи дали телото, вклучително и уставен суд, може да се смета за “независен суд” според член 6 (1) од ЕКЧП, ЕСЧП разгледува различни елементи, меѓу другото, и начинот на именување на неговите членови и времетраењето на нивниот мандат, постоењето на гаранции против надворешни притисоци, и дали именуваните лица се ослободени од влијание или притисок при вршењето на својата судска улога, дури и кога *впечатокот на независност* може да има одредено значење.¹⁵ Други корисни референтни документи од необврзувачка природа издадени од телата на Советот на Европа се, исто така,

10 *Основни начела на независноста на судството*, Генерално собрание на ОН, Резолуција 40/32, усвоена на 29 ноември 1985 година, и резолуција 40/146, усвоена на 13 декември 1985 година.

11 *Бангалорските принципи за судиско однесување* ги усвои Судиската група за зајакнување на судскиот интегритет, независен, автономен, непрофитен и доброволен субјект составен од претседатели на судови или високи судии од различни земји, во ревидираната верзија усвоена на Тркалезната маса на претседатели на врховни судови во Хаг (25–26 ноември 2002 година), а ги одобри Економскиот и социјален совет на ОН со Резолуција 2006/23 од 27 јули 2006 година. Види и во *Мерките за ефективно спроведување на Бангалорските принципи на судиско однесување*, изготвени од Судиската група за зајакнување на судскиот интегритет, 2010 година.

12 *Општ коментар бр. 32 за член 14 од МПГПП: Право на еднаквост пред судовите и трибуналите и право на фер судење*, Комитет за човекови права на ОН, 23 август 2007 година, став 19.

13 *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.

14 Види *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*, Европски суд за човекови права (ЕСЧП), бр. 4907/18, 7 мај 2021 година, ставови 188–191, и судската практика на ЕСЧП наведена во истиот документ.

15 Види, на пример, *ibid.*, ставови 268–269; *Campbell and Fell v. the United Kingdom*, ЕСЧП, бр. 7819/77 и 7878/77, 28 јуни 1984 година, став 78. Види и *Olujic v. Croatia*, ЕСЧП, бр. 22330/05, 5 мај 2009 година, став 38; *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, ЕСЧП, бр. 21722/11, 25 мај 2013 година, став 103; *Morice v. France*, ЕСЧП, бр. 29369/10, 23 април 2015 година, став 78; за односот на судството со другите гранки на власта, види, на пример, *Baka v. Hungary* ЕСЧП, бр. 20261/12, 23 јуни 2016 година, став 165; *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugal*, ЕСЧП, бр. 55391/13, 57728/13 и 74041/13, 6 ноември 2018 година, став 144; *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [ГЧ], ЕСЧП, бр. 26374/18, 1 декември 2020 година, ставови 243–252. Види и *Incal v. Turkey* [ГЧ], [ГЧ], ЕСЧП, бр. 22678/93, 9 јуни 1998 година, став 71, каде што ЕСЧП утврдил дека „[д]ури и впечатокот може да има одредено значење [бидејќи] [в]о прашање е довербата што судовите во едно демократско општество мора да ја влеваат кај јавноста и, пред сè, кога станува збор за кривична постапка, кај обвинетиот (...)“.

релевантни,¹⁶ особено извештаите и мислењата за уставната правда на Европската комисија за демократија преку закон (во натамошниот текст: “Венецијанска комисија”)¹⁷ и мислењата на Консултативниот совет на европските судии (КЕСЕ).¹⁸

16. Со оглед на тоа што Северна Македонија има статус на кандидат за членство во Европската унија,¹⁹ Спогодбите на ЕУ, правото на ЕУ (*acquis*), како и судската практика на Судот за правда на Европската унија (во натамошниот текст: СПЕУ) се, исто така, важни. Членот 47 од *Повелбата на ЕУ за Основните права*²⁰ го изразува барањето на ЕСЧП за правично судење што се однесува на “независен и непристрасен суд претходно воспоставен со закон”. Во таа смисла, СПЕУ утврдил дека „[г]аранциите за независност и непристрасност бараат правила, особено во однос на составот на телото и именувањето, времетраењето на службата и основите за изземање, отповикување и разрешување на неговите членови, со цел кај поединците да се отстрани секое рационално сомневање во отпорноста на тоа тело на надворешни фактори и во неговата неутралност во однос на интересите за кои одлучува”.²¹ СПЕУ исто така има утврдено дека „поимот независност особено претпоставува дека предметното тело ги врши своите судски функции целосно самостојно, без да биде подложено на какво било хиерархиско ограничување или подредено на кое било друго тело и без да прима наредби или упатства од кој било извор, и дека на тој начин е заштитено од надворешни интервенции или притисоци што можат да го нарушат независното расудување на неговите членови и да влијаат врз нивните одлуки”.²² Понатаму, според член 19.1 потстав 2 од Договорот за Европската унија (во натамошниот текст: ДЕУ),²³ земјите членки на ЕУ треба да обезбедат доволно правни средства за да се обезбеди делотворна правна заштита за поединците во областите опфатени со правото на ЕУ. Во таа смисла, СПЕУ има утврдено дека „барањето судовите да бидат независни, а кое е својствено за задачата на судење, е дел од суштината на правото на делотворна судска заштита и основното право на правично судење, кое е од кардинално значење како гаранција дека ќе бидат заштитени сите права што поединците ги црпат од правото на ЕУ и дека ќе бидат

16 Види, на пример, *Препорака CM/Rec(2010)12 за судии: Независност, ефикасност и оговорности*, Совет на Европа, Комитет на министри, 17 ноември 2010 година, став. 46 и 49, во која, меѓу другото, изрично е наведено 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 за независноста на судиите”.

17 Види ги правните мислења за уставната правда, Венецијанска комисија, како и *Збирката на мислења, извештаи и студии на Венецијанската комисија за уставна правда*, Венецијанска комисија, CDL-PI(2022)050. Види, исто така, во *Извештајот за именувањето судии*, Венецијанска комисија, CDL-AD(2007)028-е, 22 јуни 2007 година; *Извештај за независноста на судскиот систем – Дел I: Независност на судиите*, Венецијанска комисија, CDL-AD(2010)004, 16 март 2010 година; и *Ажуриран список за проверка на владеењето на правото*, CDL-AD(2025)002, декември 2025 година.

18 Мислењата на Консултативниот совет на европски судии (КЕСЕ), советодавно тело на Советот на Европа за прашања поврзани со независноста, непристрасноста и стручноста на судиите, се достапни на <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp>; види посебно во *Мислење бр. 3 (2002) за начелата и правилата со кои се уредува професионалното однесување на судиите, особено етиката, неспојливото однесување и непристрасноста*, КЕСЕ, 19 ноември 2002 година; види исто во *Мислење бр. 1 (2001) за стандардите што се однесуваат на независноста на судството и неменливоста на судиите*, КЕСЕ, 23 ноември 2001 година; *Магна карта на судиите*, 17 ноември 2010 година; и *Мислење бр. 18 (2015) за местото на судството и неговиот однос со другите државни власти во една современа демократија*, КЕСЕ, 16 октомври 2015 година.

19 Северна Македонија поднесе барање за членство во ЕУ во март 2004 година, а во декември 2005 година доби статус на земја кандидат. Види Европска комисија, *Проширување и источно соседство*, Северна Македонија.

20 *Повелба за основните права на Европската унија*, Европски парламент, Совет и Комисија, 2000/С 364/01.

21 Види, на пример, *H. & D. v Refugee Applications Commissioner*, СПЕУ, С-175/11, 31 јануари 2013 година, став 97.

22 Види во *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas* [ГЧ], СПЕУ, С-64/16, 27 февруари 2018 година, став 44.

23 Види во консолидираната верзија од *Договорот за Европската унија*, Службен весник С 326, 26 октомври 2012 година. Член 2 од Договорот за Европската Унија гласи: „Унијата се темели на вредностите на почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучително и правата на лицата што им припаѓаат на малцинствата. Овие вредности им се заеднички на државите членки во општество во кое преовладуваат плурализмот, недискриминацијата, толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквоста меѓу жените и мажите“.

зачувани вредностите заеднички за државите членки утврдени во член 2 од ДЕУ, особено вредноста на владеењето на правото”.²⁴

17. Земјите учеснички во ОБСЕ, исто така, се обврзани да обезбедат „независност на судиите и непристрасно функционирање на јавната судска служба“ како еден од елементите на правдата, „кои се суштински за целосното изразување на вроденото достоинство и еднаквите и неotuѓиви права на сите човечки суштества“ (Копенхашки документ од 1990 година).²⁵ Во Московскиот документ од 1991 година,²⁶ земјите учеснички дополнително се имаат обврзано 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 гарантирана и вградена во уставот или законот на земјата и да се почитува во практиката“ (став 19.2). Покрај тоа, во Одлуката бр. 7/08 за натамошно зајакнување на владеењето на правото во регионот на ОБСЕ (2008), Министерскиот совет на ОБСЕ ги повика земјите учеснички на ОБСЕ „да ги исполнуваат своите обврски според меѓународното право и да ги почитуваат своите обврски во рамките на 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 регионот на ОБСЕ.²⁷ Подетални насоки се дадени и во *Варшавските препораки на ОДИХР за судската независност и отчетност*²⁸ и во *Киевските препораки на ОДИХР за судската независност во Источна Европа, Јужен Кавказ и Централна Азија*.²⁹

1.2. Правно дејство и извршување на одлуките на Уставниот суд

18. Конкретно во однос на правното дејство и извршувањето на одлуките на Уставниот суд, ЕСЧП утврдил дека државата е должна на странките да им обезбеди систем преку кој ќе може да го обезбедат правилното извршување на домашните судски одлуки, вклучително и одлуките на Уставниот суд.³⁰ Дополнително, КСЕС на Советот на Европа има дадено коментари и насоки начелно во врска со извршувањето на судските одлуки, наведувајќи дека самиот поим „независен“ суд подразбира негово овластување да донесува обврзувачка одлука која не може да биде предмет на одобрување или потврдување, ниту пак содржината на одлуката може да биде изменета од несудски орган, вклучително и од орган на извршната власт, и дека делотворното извршување на обврзувачка судска одлука е основен елемент на владеењето на правото и е суштинска за обезбедување доверба на јавноста во авторитетот на судството.³¹ Како што нагласува КСЕС, 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.³²

24 Види во., *European Commission v. Republic of Poland*, СПЕУ, С-619/18, 24 јуни 2019 година, став 58.

25 Документ на ОБСЕ од Копенхашкиот состанок на Конференцијата за човековата димензија на КСЕС, Копенхаген, 5 јуни-29 јули 1990 година, ставови. 5 и 5.12.

26 Документ на ОБСЕ од Московскиот состанок на Конференцијата за човековата димензија на КСЕС, Москва, 10 септември-4 октомври 1991 година.

27 Одлука бр. 7/08 од Министерскиот совет на ОБСЕ за натамошно зајакнување на владеењето на правото во областа на ОБСЕ, Хелсинки, 4-5 декември 2008 година.

28 Варшавски препораки за судската независност и отчетност, ОДИХР, 2023 година.

29 Киевски препораки за судската независност во Источна Европа, Јужен Кавказ и Централна Азија, ОДИХР 2010 година.

30 Види во., *García Mateos v. Spain*, ЕСЧП, бр. 38285/09, 19 февруари 2013 година, став 44.

31 Начелно во однос на извршувањето на судските одлуки, види *Мислење бр°13 (2010)* за улогата на судиите во извршувањето на судските одлуки, КСЕС, дел VII.

32 Начелно во однос на извршувањето на судските одлуки, *Мислење бр°13 (2010)* за улогата на судиите во извршувањето на судските одлуки, КСЕС, дел VII. Види и *Мислење бр°18 (2015)* за положбата на судството и неговиот однос со другите државни власти во една современа демократија, КСЕС, став 11, каде што се забележува: „Иако задачата да се одлучува по предметите согласно со законот му е доверена на судството, јавноста се потпира на извршната власт за извршување на

19. Ажурираната Листа за проверка за владеење на правото на Венецијанската комисија обезбедува дополнителни општи насоки за правното дејство и извршувањето на одлуките на уставните судови. Во неа посебно се наведува дека одлуките на уставниот суд „мора да бидат обврзувачки за сите јавни власти, вклучително и државните органи и органите на локалната самоуправа, нивните службени лица, како и физичките и правните лица, и да се спроведуваат совесно“. Венецијанската комисија понатаму објаснува дека, при донесување нови акти, државните органи треба да го земат предвид правното образложение изготвено од уставниот суд во неговите одлуки. Следствено на тоа, во случај кога уставниот суд прогласил одреден закон за неуставен, законодавецот не треба потоа да донесува нов закон со содржина идентична на поништениот закон.³³
20. Од споредбена перспектива, правилата со кои се уредуваат спроведувањето и извршувањето на одлуките на уставните судови не се уредени на еднаков начин, а во некои случаи воопшто не се ниту изречно предвидени. Оттука, во регионот на ОБСЕ не постојат јасни заеднички стандарди за извршувањето на одлуките на уставните судови.³⁴

2. КОНТЕКСТ И ДОМАШНА ПРАВНА РАМКА

21. Глава IV од Уставот на Република Северна Македонија ги уредува статусот, составот и надлежноста на Уставниот суд (членови 108-113).³⁵ Уставниот суд го сочинуваат девет судии со еден мандат од девет години, без право на повторен избор (член 109). Според членот 68 од Уставот, судиите на Уставниот суд ги избира Собранието (т.е., еднодомниот законодавен дом во државата). Двајца кандидати предлага претседателот на Републиката (член 84), а двајца кандидати Судскиот совет (член 105).³⁶ Од деветте судии, шестмината се избираат со апсолутно мнозинство гласови во Собранието, додека пак тројца судии се избираат со двојно мнозинство, за кое се потребни и мнозинството гласови на сите пратеници и мнозинството гласови на сите пратеници што припаѓаат на малцинските заедници (член 109 изменет со Амандман XV на Уставот на Северна Македонија). Уставот предвидува само еден услов на легитимитет, имено кандидатите мора да бидат „од редот на истакнати правници.“ (член 109). Претседателот на Уставниот суд го избираат судиите на Уставниот суд од своите редови со мандат од три години, без право на повторен избор (член 109). Понатаму, Уставот гарантира независност на судиите на Уставниот суд преку правилата за неспојливост, имунитет и услови за престанок на функцијата (член 111).³⁷

судските одлуки. Недостатоците во извршувањето на судските одлуки го поткопуваат судскиот авторитет и ја доведуваат во прашање поделбата на власта“.

33 Види [Ажуриран список за проверка на владеењето на правото](#), Венецијанска комисија, CDL-AD(2025)002, декември 2025 година, став 149.

34 Види, на пример, Шпанија – Мислење за Законот од 16 октомври 2015 година со кој се изменува Органскиот закон бр. 2/1979 за Уставниот суд, Венецијанска комисија, CDL-AD(2017)003-е, 13 март 2017 година, став 15.

35 Република Северна Македонија, [Устав на Република Северна Македонија](#), усвоен на 17 ноември 1991, со измени до јануари 2019 година.

36 Со членот 68 од [Уставот](#) се предвидува Собранието да ги избира судиите на Уставниот суд и да избира, именува и разрешува други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и законот, но не предвидува изречно дека Собранието предлага пет кандидати за судии на Уставниот суд. Деловникот на Собранието изречно не му дава мандат на Собранието, ниту пак ги разработува модалитетите според кои Собранието ќе ги предложи петте кандидати.

37 Согласно со член 111 од Уставот, на судиите на Уставниот суд им е забрането да вршат друга јавна функција или професија или да бидат членови на политичка партија. Судиите на Уставниот суд уживаат имунитет, а одлучувањето за одземањето на таквиот имунитет му е доверено исклучиво на самиот Уставен суд. Понатаму, тие се ослободени од обврската за служба во вооружените сили. Мандатот на судија на Уставниот суд може да престане само во три околности пропишани со Уставот, имено со оставка, со осуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или во случај на трајна неспособност да ја врши функцијата, утврдена од Уставниот суд (член 111).

22. 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;³⁸ да одлучува за судир на надлежности меѓу органите на Републиката и единиците на локална самоуправа; да одлучува за одговорноста на претседателот на Републиката (види исто во членовите 82, 83 и 87); и да одлучува за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и здруженија, како и други прашања предвидени со Уставот. Уставниот суд има овластување да укинува и поништува закони и други акти што не се во согласност со уставот или законите, и неговите одлуки се конечни и обврзувачки. (член 112).
23. Според членот 113 од Уставот “[н]ачинот на работа и постапката пред Уставниот суд се уредуваат со акт на судот”. Врз основа на тоа, на 27 мај 2024 година, Уставниот суд усвои Акт, којшто стапи на сила на 1 септември 2024 година, по што Деловникот на Уставниот суд усвоен во 1992 година, 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 судиите кои произлегуваат од вршењето на функцијата, како и постапките пред Судот преку кои се остваруваат неговите надлежности, и други прашања во врска со неговото работење (член 1 од Актот). Во Извештајот на Европската комисија за владеењето на правото во Северна Македонија за 2025 година, се забележуваат подобрувања што произлегуваат со донесувањето на Актот споредбено со Деловникот од 1992 година, но притоа се нагласува дека Стратегијата за правосудството 2024-2028 година предвидува како општа цел зајакнување на улогата на Уставниот суд, вклучително и преку можна реформа на уставната рамка на Судот.³⁹

3. ОПШТИ ЗАБЕЛЕШКИ ВО ВРСКА СО ЦЕЛОКУПНАТА ПРАВНА РАМКА СО КОЈА СЕ УРЕДУВА УСТАВНИОТ СУД

24. Правната рамка со која се уредува Уставниот суд се состои од Глава IV од Уставот, со која се пропишани широките параметри во однос на составот и надлежноста на Уставниот суд (види во ставовите 21-23 *погоре*), и Актот што е предмет на ова Мислење, а којшто е усвоен од самиот Уставен суд. Се забележува дека Уставот нема пропишано ништо во врска со усвојувањето законодавство со кое дополнително би се разработиле уставните одредби на Уставниот суд, ниту пак таков закон во моментот е на сила. Ваквото уредување е невообичаено во споредбената практика.⁴⁰ Во најголем дел од земјите учеснички на ОБСЕ во кои постојат специјализирани уставни судови, правната рамка со која се уредуваат таквите судови вообичаено се состои од три нормативни слоја: прво, уставни одредби усвоени од уставотворната власт, со кои често се уредуваат составот и надлежноста на судот, и категориите на лица и институции кои имаат право да покренат постапка пред судот; второ, законодавство усвоено од законодавната власт, кое дополнително ги разработува и операционализира

38 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 и политичка припадност“ (член 110, алинеја 3).

39 Види во [Извештајот за владеење на правото од 2025 година](#), Европска комисија, SWD(2025) 930 конечно, 8 јули 2025 година, стр. 18.

40 Во регионот на ОБСЕ, само Босна и Херцеговина има слично уредување, каде што правната рамка со која се уредува Уставниот суд се состои од уставни одредби и Деловник донесен од самиот Уставен суд, без закон со кој се уредуваат одредени аспекти на Уставниот суд. Види [Устав на Босна и Херцеговина](#), член VI.2.6 и [Деловник на Уставниот суд на Босна и Херцеговина](#).

уставните одредби што се однесуваат на уставниот суд; и трето, деловник донесен од самиот уставен суд со кој се уредуваат процесните аспекти на постапките за оценување на уставноста, како и внатрешната организација и функционирање на судот.⁴¹ Сепак, споредбената практика покажува дека постојат значајни разлики во степенот до кој уставните судови се уредени на уставно ниво, како и во опфатот на прашања што се препушта да бидат уредени со закон.

25. 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 правни системи каде се смета вообичаено, а начелно и неопходно заради зачувување на институционалната независност,⁴² уставните судови да донесуваат сопствени деловници и интерни регулативи. Сепак, невообичаено е, но и потенцијално проблематично, да се остави широк опфат на институционални и процесни прашања да бидат уредувани исклучиво преку акт донесен од самиот суд, а со уставот да се уредуваат само пошироките аспекти, без дополнително законско разработување, на пример преку органски или уставен закон.⁴³ Во многу системи, таквите интерни правила паралелно постојат и се надополнуваат со уставната и законската рамка со која се уредуваат клучните аспекти на уставниот суд, вклучително и неговата надлежност и процесната легитимација, неговиот состав и начин на избор на судии на уставниот суд, статусот на судиите на уставниот суд и правилата за нивно разрешување, правното дејство на одлуките на судот и начинот на нивното извршување, како и определени аспекти на организацијата и функционирањето на судот.⁴⁴ Наспроти тоа, членот 113 од Уставот на Република Северна Македонија на судот непосредно му доверува овластување за уредување на начинот на работа и постапките, без да му налага на законодавецот со закон да

41 Од 57-те земји учеснички во ОБСЕ, 38 имаат воспоставено специјализиран уставен суд или слична институција. Од овие 38 држави, 31 во својот устав предвидуваат донесување закон со кој се уредуваат одредени аспекти на уставниот суд ([Албанија](#), член 81.2.а; [Ерменија](#), член 167.3; [Азербејџан](#), член. 130.V и VII; [Белорусија](#), член. 116; [Белгија](#), член 142; [Бугарија](#), член. 152, [Чешка](#), член 88.1; [Франција](#), членови 61.1 и 63; [Грузија](#), членови 59.2 и 60.7; [Германија](#), член 94.2, [Унгарија](#), член 24.9; [Италија](#), член 137; [Казахстан](#), член 72.7; [Киргистан](#), член 97.7; [Латвија](#), член 85, [Лихтенштајн](#), член 104.1; [Литванија](#), член 102; [Луксембург](#), член 95тер.4; [Молдавија](#), член 135.2; [Монголија](#), член 64.3; [Полска](#), член 197; [Португалија](#), членови 222.6 and 224.1; [Романија](#), членови 142.5 и 146.1; [Руската федерација](#), членови 125.4 и 128.3; [Србија](#), член 175; [Словачка](#), член 129.8, 130.2 и 140; [Словенија](#), член 162; [Шпанија](#), член 165; [Таџикистан](#), член 84; [Украина](#), член 153; и [Узбекистан](#), член 109). Четири држави во своите устави предвидуваат и донесување закон за уставниот суд од законодавецот и посебен деловник донесен од самиот уставен суд ([Андора](#), член 95.2 и 104; [Австрија](#), член 148; [Хрватска](#), член 127; и [Туркије](#), член 149). Само две земји учеснички во ОБСЕ во своите устави предвидуваат исклучиво донесување деловник од самиот уставен суд, без да бараат донесување закон за спроведување со кој би се уредиле одредени аспекти на уставниот суд ([Босна и Херцеговина](#), член VI.2.6; и [Северна Македонија](#), член 113). Во 31 земја учесничка во ОБСЕ каде што уставот бара одредени аспекти на уставниот суд да се уредат со закон, но не предвидува изречно донесување деловник од самиот уставен суд, законот за уставниот суд вообичаено го овластува Уставниот суд да донесе сопствен деловник.

42 Види во [Ажурираниот список за проверка на владеењето на правото](#), Венецијанска комисија, CDL-AD(2025)002, декември 2025 година, став 134, во кој се наведува: „Деловникот треба да го изготвува самиот уставен суд, како израз на самостојноста на Судот во границите на уставот (и законот за Уставниот суд, онаму каде што е применливо); Уставниот суд треба да има можност да го менува во контекст на искusstвото без интервенција на законодавецот.“

43 Види на пример во, [Устав на Албанија](#), член 81.2.а; [Устав на Белгија](#), членови 4 и 142; [Устав на Франција](#), членови 57, 61-1 и 63; [Устав на Казахстан](#), член 72.7; [Устав на Киргистан](#), член 97.7; [Устав на Романија](#), членови 142.5 и 146.1; [Устав на Руската федерација](#), членови 108.2, 125.4 и 128.3; [Устав на Шпанија](#), член 165, [Устав на Таџикистан](#), член 84. Види исто во [Устав на Хрватска](#), член 127, кој предвидува одредени аспекти на уставниот суд да се уредат со уставен закон донесен според постапката што се применува за уставни измени; и [Устав на Италија](#), членови 137 и 138, кои предвидуваат одредени аспекти на уставниот суд да се уредат со уставен закон (односно закон донесен според постапката што се применува за уставни измени), а други аспекти да се уредат со обично законодавство.

44 Види, на пример, 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, Венецијанска комисија, CDL-AD(2014)026, став 80, каде што се забележува: „Во повеќето европски земји уставните одредби за уставните судови дополнително се разработуваат во посебни закони или уставни закони. Наспроти тоа, во Републиката нема посебен закон за УС. Член 113 од Уставот утврдува дека ‘начинот на работа и постапката пред Уставниот суд се уредуваат со акт на Судот’. Единствениот правен акт со кој во моментот се уредуваат 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 прашања поврзани со статусот на неговите судии, основните услови за поведување постапка пред УС, правното дејство на пресудите на УС итн. Упатувањето на таков закон треба да се внесе во Уставот, што значи дека во член 113 треба соодветно да се додаде нов став. Сепак, се подразбира дека донесувањето на таков закон не смее да влијае врз овластувањето на УС да го уредува сопствениот начин на работа и да ги развива процесните правила во Деловникот на Судот.“

разработи одредени аспекти на Уставниот суд, со што на судот му се обезбедува споредбено широк степен на самостојност во обликување на сопствената процесна и организациска рамка.

26. Од перспектива на хиерархиската поставеност, Актот го црпи својот авторитет непосредно од Уставот, со оглед на тоа што истиот е усвоен од страна на Уставниот суд во спроведување на неговиот експлицитен уставен мандат (член 113). Истовремено, во рамките на постојната уставна поставеност, Актот, како нормативен инструмент на Уставниот суд, не може да биде изменет, дополнет или укинат со акти на Собранието, со што, следствено на тоа, има *sui generis* надзаконски статус, обврзувачки првенствено во рамките на уставното судство.
27. Покрај тоа што постојното нормативно уредување е невообичаено во споредбената практика, истото отвора три главни забелешки и поврзани причини за загриженост.

3.1. Опфат на уставната вграденост на Уставниот суд

28. Прво, Уставот на широк и концизен начин ги уредува составот, надлежноста, статусот на судиите и гаранциите на мандатот, како и дејствата од одлуките на Уставниот суд (види во ставовите 20-23 *погоре*), но остава неуредени одредени клучни аспекти што се суштински како за заштитата на независноста на судството, така и за обезбедување пошироко делотворно функционирање на системот на оценување на уставноста. Имено, и покрај тоа што Уставот налага претседателот на Републиката и Судскиот совет да предлагаат по двајца кандидати за изборот на судии на Уставниот суд од страна на законодавецот (членови 84, 105 и 109), тој не утврдува кој орган е надлежен да предлага кандидати за преостанатите пет места на судии на Уставниот суд. Понатаму, иако Уставот предвидува судиите на Уставниот суд да служат еден мандат од девет години, без право на повторен избор, тој не ја уредува старосната граница на судиите на Уставниот суд. Во суштина, Уставот не ја утврдува ниту максималната старосна граница за станување судија, ниту пак предвидува задолжителна старосна граница за пензионирање. Понатаму, Уставот не ги дефинира категориите на лица или институции што имаат право да поведат различни видови постапки пред Судот.
29. Во контекст на искуствата забележани во други држави,⁴⁵ овие пропусти во Уставот би можеле да создадат институционални ранливости во Уставниот суд. Уставното уредување вообичаено има тенденција да обезбедува висок степен на заштита против такви едностранни промени, било преку законодавството или пак од страна на самите судии на Уставниот суд, во случај кога такви прашања се препушта да бидат уредени преку внатрешен деловник, имајќи го предвид поширокиот политички консензус што вообичаено е потребен за уставни измени. Во последните години, повеќе земји во регионот на ОБСЕ и пошироко проактивно се имаат ангажирано околу уставни реформи со цел да ги решат ранливостите во нивните уставни рамки и да ги зајакнат

⁴⁵ Види во [Осмислување отпорност. Демократските институции и заканата од уназадување](#), Меѓународна ИДЕА, 2023 година, стр. 99–113, каде што се дадени примери на вообичаени техники користени за ослабување на судството како дел од пошироки стратегии за поткопување на правните гаранции за демократијата, меѓу другото: намалување на старосната граница за пензионирање на судиите (фактот дека старосната граница е утврдена со закон може да му овозможи на новото парламентарно мнозинство да ја намали за да отстрани судии и да отвори места за политички усогласени именувања во судството); менување на постапките за именување судии (на пример, менување на правилата за составот на парламентарната комисија надлежна да предлага кандидати за судии на уставниот суд, од пропорционална застапеност кон систем во кој секоја партија со пратеничко место е застапена во комисијата); и ограничување на пристапот до судовите (на пример, укинување на *actio popularis*, механизам што му овозможува на секого да бара апстрактно *ex post* оценување на уставноста на законите и прописите).

уставните заштитни мерки за нивните судства, притоа извлекувајќи поуки од демократското назадување што се има појавено на други места.⁴⁶

30. Иако уставот нема тенденција да биде исцрпен, начелно се препорачува основните обележја на уставниот суд и на системот за оценување на уставноста и законитоста – вклучувајќи ги и нивните овластувања, состав, надлежности, статусот на судиите и гаранциите за мандатот, странките со право на жалба, и уставните начела со кои се уредуваат активностите на судот итн.⁴⁷ – да бидат вградени на уставно ниво, за да ги заштитат од евентуални обиди за еднострани измени од актуелните владејачки мнозинства. Истовремено, точниот опфат на уставното уредување треба да биде прилагоден на конкретниот уставен и политички контекст на секоја држава посебно.
31. Во контекст на горенаведеното, **треба да се разгледа можноста да се спроведе сѐопфатна оценка на потенцијалните институционални ранливости во постојната уставна рамка, врз чија основа би можеле да се иницираат реформи на уставната рамка со која се уредува Уставниот суд во поглед на зајакнување на уставните гаранции преку уредување на одредени клучни обележја на Уставниот суд и на системот за оценување на уставноста и законитоста, а коишто во моментот се препуштени на подуставно уредување, вклучувајќи ги и правата на процесна легитимација во уставно-судските постапки, задолжителната возраст за пензионирање на судиите на Уставниот суд, и постапките за предлагање кандидати за сите места на судии на Уставниот суд.** Се подразбира дека

46 На пример, во **Германија**, федералниот парламент во декември 2024 година усвои уставни измени за зајакнување на уставната заштита на Сојузниот уставен суд, со тоа што повеќето од постојните одредби од Законот за Сојузниот уставен суд (во натамошниот текст „ЗСУС“) – федерален закон што може да се измени со просто мнозинство во Бундестагот (долниот дом на парламентот) без одобрение од Бундесратот (горниот дом) – беа подигнати на уставно ниво, со што станаа потешки за изменување и Судот беше подобро заштитен од можни политички влијанија; со уставните измени се вгради структурата на Судот од два сената (совети), секој со по осум судии; мандатот на уставните судии се ограничи на еден мандат од 12 години без право на повторен избор; се утврди задолжителна возраст за пензионирање од 68 години; се предвиде уставните судии да останат на функцијата до именувањето наследник; се заштити автономијата на Судот при утврдувањето на неговиот внатрешен деловник; и се разјасни статусот на Судот како самостоен и независен федерален суд чии одлуки се обврзувачки за федералните и покраинските уставни органи, сите судови и органи на јавната власт. Во однос на постапката за избор на уставните судии, пред реформата Уставот едноставно предвидува половина од судиите да ги избира Бундестагот, а другата половина Бундесратот, додека со измените се прецизира дека секој од двата дома на парламентот избира половина од составот на секој од двата сената; истовремено, со измените не се вгради на уставно ниво постојниот услов од ЗСУС судиите да се избираат со двотретинско мнозинство во соодветниот дом, што значи дека простото мнозинство во Бундестагот и натаму би можело да го приспособи изборниот праг преку измени на ЗСУС; воедно, со реформата во Уставот се воведо нов механизам за надминување на блокада при изборот на уставни судии: ако еден од законодавните домови не избере судија со потребното мнозинство во рокот предвиден со ЗСУС, другиот законодавен дом може да го избере конкретниот судија (види [Устав на Германија](#), изменет на 22 март 2025 година, членови 93 и 94; види [Уставна отпорност. Поправка на кровот додека сонцето сјае](#), Меѓународна ИДЕА, во Годишен преглед на уставотворството 2024, 6 октомври 2025 година, стр. 8–9). Во **Норвешка**, законодавецот на 21 мај 2024 година усвои уставни измени за зајакнување на уставната заштита на судството, врз основа на препораките на Комисијата за судови, формирана во 2017 година при Министерството за правда за да ги утврди областите во кои судството би можело да биде ранливо на политичко влијание; со измените се утврди задолжителна возраст за пензионирање на судиите од 70 години (член 90); се воведо горна граница од најмногу 21 судија на Врховниот суд, покрај веќе постојниот уставен минимум од четворица (член 88); структурата на наредовите се вгради во Уставот, со изречено вклучување на окружните судови, апелационите судови и Врховниот суд, додека претходно во Уставот биле споменати само Врховниот суд и Судот за поведување постапка за отстранување од должност на високи функционери (член 87); на уставно ниво се вгради постојната практика за именување судии, според која судиите мора најнапред да бидат предложени од независен совет – Одборот за именување судии – пред формалното именување од кралот (член 90); и се додаде одредба со која државата се задолжува да обезбеди независно управување со судството (член 91) (види [Устав на Норвешка](#), изменет во мај 2024 година, членови 87, 88, 90 и 91; види [Уставна отпорност. Поправка на кровот додека сонцето сјае](#), Меѓународна ИДЕА, во Годишен преглед на уставотворството 2024, 6 октомври 2025 година, стр. 11–12).

47 Види во [Ажуриран список за проверка на владеењето на правото](#), Венецијанска комисија, CDL-AD(2025)002, декември 2025 година, став 134, каде што Венецијанската комисија препорачува „во правните системи со специјализиран Уставен суд, составот на судот, неговата надлежност, статусот на судиите и гаранциите на нивниот мандат, странките што имаат право да се обратат до судот, како и уставните начела врз кои треба да се заснова дејноста на уставниот суд, да бидат вградени на уставно ниво.“ Види и, на пример [Осмислување отпорност. Демократски институции и закана од назадување](#), Меѓународна ИДЕА, 2023 година, стр. 72, каде што „се предлага следново како основен ‘список за проверка’ на прашања за комисиите за уставна ревизија – односно прашања за кои можеби е потребен некаков вид заштита за да се стават надвор од досегот на еднократни мнозинства: (...) судството: правила за избор на судии; правила за разрешување судии; големината на највисокиот суд надлежен за судска контрола; судискиот мандат (вклучително и утврдувањето на староста на граница за пензионирање); правилата за надлежност и процесна легитимација на највисоките судови; плати и буџет“.

потенцијално реформирање на уставната рамка веќе е предвидено со Стратегијата за правосудството за периодот 2024-2028 година во поглед на дополнително зајакнување на улогата на Уставниот суд.

3.2. Отсуство на примарно законодавство за Уставниот суд

32. Имајќи предвид дека членовите 108-113 од Уставот се релативно концизни и не налагаат натамошно доуредување со закон за нивно спроведување, Уставниот суд има разработено различни аспекти на неговото функционирање во самиот Акт. Иако уставотворецот избрал на Уставниот суд да му довери широки овластувања и самостојност во определување на неговиот “начин на работа и постапка”, ова концизно препуштање се чини дека е широко толкувано, за да ги покрие сите оние аспекти што не се опфатени со Уставот. Како резултат на тоа, создадена е рамка во која значајни елементи на структурата, функционирањето и организацијата на Судот се уредуваат преку внатрешно усвоени правила коишто, и покрај тоа што се засновани врз Уставот, не се предмет на претходно законодавно одобрување или на друг вид надворешна контрола. Начелно, законодавецот треба да има овластувања да уредува прашања сврзани со целокупното функционирање и надлежности на Судот, почитувајќи ги притоа постојните уставни барања, начелата на владеење на правото и независноста на судството. Потребно е да се процени до кој степен нормативната поставеност што во моментот е на сила во Северна Македонија може, меѓу другото, да придонесе кон решавање на евентуални предизвици сврзани со прифаќањето на определени надлежности што ги спроведува Уставниот суд и со извршувањето или спроведувањето на неговите одлуки од страна на други државни институции.
33. Во овој контекст, се препорачува да се размисли околу зајакнување на правната рамка со која се уредува Уставниот суд преку подетално уредување во примарното законодавство. Клучните елементи со кои се уредуваат овластувањата, организацијата и постапката, би требало, по можност, да бидат обезбедени во самиот Устав или разработени во закон усвоен со квалификувано мнозинство гласови во Собранието, при што самиот Устав изречно би обезбедил таква законска разработка. Истовремено, останува на државните власти и на Уставниот суд да проценат, дали за усвојување на таквото законодавство прво ќе биде потребно да се направат уставни измени, и дали усвојувањето на таквото законодавство би било спојливо со барањата на Уставот.

3.3. Опфат на Актот

34. Трето, Актот го надминува самото уредување на начинот на работа и процесните прашања на Уставниот суд обезбедени со членот 113 од Уставот, дополнително преку уредување на правата на процесна легитимација и наметнувањето обврски врз поединците во рамките на постапките пред судот.⁴⁸ Иако можеби целта на овие одредби е да се пополнат празнините во уставната и законската рамка за пошироко да се обезбеди функционирањето на судот, како и делотворноста на неговиот систем за оценување согласност на законите со уставот, истите покренуваат прашања во врска со уставната распределба на власта и начелото на поделба на власта.
35. Преку Актот, на Уставниот суд му се доделуваат и определени овластувања што се чини дека произлегуваат од широкото толкување на надлежностите предвидени со членот 110 од Уставот, со кои се утврдува судската надлежност на Судот, т.е., неговото

⁴⁸ Актот му дава право на „секое лице“ да поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста пред Судот (член 23 став 1) и му наметнува обврска на секого да му доставува податоци на Судот (член 6) и, кога ќе биде повикан од Судот, да учествува во консултативен разговор во текот на претходната постапка (член 28 став 4).

овластување да поведува *постапка по службена должност*⁴⁹ (членови 12 и 23 (4), види исто во потточка 6.2 *подолу*), да го следи спроведувањето на уставноста, законитоста и основните права и да усвојува посебни извештаи упатени до надлежните органи⁵⁰ (членови 12 и 13, види исто во потточка 4.1 *подолу*), и да им дозволи на доносителите на оспорените акти истите да ги изменат пред да се заокружи оценувањето на уставноста⁵¹ (членови 12 и 36 (2)-(3), види во потточка 4.2 *подолу*). Обезбедувајќи проширување на надлежностите на судот на таков начин, Актот покренува загриженост како во однос на усогласеноста со начелото на поделба на власта, така и во однос на делотворноста на таквите надлежности. **Надлежностите на Уставниот суд треба да бидат обезбедени во самиот Устав,⁵² а секое проширување на овластувањата на Судот вообичаено треба да биде воведено преку постапката за уставни измени утврдена во делот VIII од Уставот. Оттука, во контекст на секој иден процес на уставна реформа, под услов да постои широк консензус дека Уставниот суд треба да задржи некои од своите овластувања, истите по прво ќе треба да бидат обезбедени на уставно ниво преку пропишаната постапка за измена.**

ПРЕПОРАКА А.

Да се спроведе сѐопфатна проценка на потенцијалните институционални ранливости во постојната уставна рамка со која се уредува Уставниот суд, со цел: да се утврдат можните области за зацврстување на уставните гаранции преку уредување на одредени клучни обележја на Уставниот суд и на системот за оценување согласност на законите со Уставот, а коишто во моментот не се уредени со Уставот, вклучувајќи ги процесната легитимација во уставно-судските постапки, задолжителните барања за старосна граница за судија на Уставен суд, и постапката за именување кандидати за сите судиски места во Уставниот суд; подетално уредување на организацијата и функционирањето на Уставниот суд и постапките пред Уставниот суд преку примарно законодавство што ќе биде донесено со квалификувано мнозинство од вкупниот број гласови; сите овластувања на Судот да бидат утврдени на уставно ниво; да се процени дали донесувањето на таквото примарно законодавство, во принцип, е спојливо со барањата од Уставот што во моментот се на сила.

4. НАДЛЕЖНОСТ НА УСТАВНИОТ СУД

36. Членот 9 од Актот ги одразува надлежностите на Уставниот суд пропишани со член 110 од Уставот (види во ставот 22 *погоре*), коишто начелно се усогласени со улогата што Уставниот суд ја има во заштитата на уставноста и законитоста согласно со член 108 од Уставот.

49 Актот го овластува Уставниот суд да поведува постапка по сопствена иницијатива (по службена должност), со што му овозможува, без барање од подносител, самостојно да поведе постапка за оценување на уставноста на закон, уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт или уставноста на програма или статут на политичка партија или здружение (членови 12 и 23(4)).

50 Актот го овластува Уставниот суд да го следи остварувањето на уставноста, законитоста и слободите и правата на поединците и, по своја оцена, да усвои посебен извештај во кој се укажува на потребата од мерки за остварување и заштита на правата и слободите на поединците, кој се доставува до надлежниот орган (членови 12 и 13).

51 Актот предвидува ново овластување според кое, при поведување постапка за оценување на согласноста на законите и другите акти со Уставот, Судот може, по своја оцена, на доносителите на оспорените акти да им определи рок до шест месеци да го изменат актот во согласност со ставовите на Судот изразени во решение (членови 12 и 36 (2)); ако доносителите не постапат во рокот определен од Судот, постапката продолжува (член 36 (3)).

52 Ажуриран список за проверка на владеење на правото, CDL-AD(2025)002, Венецијанска комисија, декември 2025 година, став 134.

37. Покрај оценувањето на уставноста на законите, Уставниот суд е надлежен и за оценување на уставноста и законитоста на споредливо широк опфат на нормативни акти, вклучувајќи и регулативи (на пример, административни акти на извршната власт) и колективни договори (член 110 од Уставот, и член 9 од Актот). Иако во Централна и Југоисточна Европа релативно вообичаено е уставните судови да имаат надлежност врз оценување согласност на извршните акти како со Уставот, така и со законите,⁵³ таквата широка надлежност треба да биде придружувана со соодветни процесни правила и доволно човечки капацитет и финансиски ресурси, со цел да може на Судот да му овозможи да ги извршува своите функции делотворно и во разумен временски рок. Во држави што имаат посебен систем на управни судови, судскиот преглед на законитоста на извршните акти вообичаено спаѓа во надлежност на управните судови.
38. Уставниот суд, исто така, е надлежен да штити и одредени индивидуални слободи и права преку механизмот на барање на заштита на слободи и права пред Уставниот суд (за подетална анализа на оваа надлежност види во потточките 4.3 и 7.2 *подолу*).
39. Покрај оценувањето на уставноста и заштитата на определени уставни права, Уставниот суд има и неколку надлежности насочени кон заштита на поделбата на власта и уставната распределба на одговорности меѓу различните гранки и нивоа на власта. Во таа смисла, Уставниот суд одлучува за судири на надлежности меѓу носителите на државната власт и меѓу централните државни органи и единиците на локална самоуправа (член 110 од Уставот и членови 9 и 67 од Актот), како и во постапки што се однесуваат на одговорноста и престанокот на функцијата на претседателот на Републиката (член 110 од Уставот и членови 9, 60, 61 и 62). Таквите надлежности се мошне вообичаени во споредбените практики.
40. Сепак, одредени елементи од надлежноста на Судот бараат дополнителни забелешки, особено дополнителните овластувања воведени со Актот (членови 13 и 36 (2) од Актот), како и улогата на Судот во заштита на човековите права.

4.1. Следење на остварувањето на уставноста, законитоста и слободите и правата (член 13)

41. Како што е претходно наведено, со членот 13 од Актот се дефинира задачата на Судот да го следи остварувањето на уставноста, законитоста и заштитата за 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 судење, оваа нова одговорност за укажување на пропусти и празнини во законодавството би можела да предизвика одредени загрижености.
42. Таквата функција се смета дека се спроведува надвор од рамката на уставното судење, што пак би можело да ја стави под прашање нејзината усогласеност со улогата што ја има Уставниот суд како независен уставен арбитер. Преку давање забелешки во врска со правни прашања што подоцна би можеле да бидат предмет на оценување на уставотворноста и законитоста како дел од уставното судење, 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

⁵³ Види на пр. во., [Устав на Хрватска](#), член. 125; [Устав на Република Чешка](#), член. 87.1.6; [Устав на Полска](#), член. 188.3; [Устав на Црна Гора](#), член. 149.2; [Устав на Србија](#), член. 167.3; [Устав на Словачка](#), член. 125.1.6; [Устав на Словенија](#), член. 160.

утврдат уставен спор околу толкување на предметното законодавство или норми.⁵⁴ 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 потенцијално би влијаело врз неговата непристрасност. Понатаму, непостоењето на јасно дефинирана постапка и ограничување на оваа надлежност, може да создаде ризик од политизација.

43. 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 судење. Овој вид одговорност е редок во споредбената практика.⁵⁵ Во своето Мислење во врска со Предлог-законот за Уставниот суд на Црна Гора од 2008 година, Венецијанската комисија препорачува дека Уставниот суд не треба да има општа задача на следење на уставноста и законитоста, со образложение дека таквата одговорност го вовлекува Уставниот суд во политичката сфера.⁵⁶ Во случаи во кои Судот, како дел од следењето, има задача да врши анализа и да известува за главните трендови сврзани со заштитата на човековите права исклучиво врз основа на анализа на сопствената судска практика, тоа треба јасно да биде наведено. Понатаму, ова не треба да биде обврска, туку попрво дискреционо овластување на Судот. Во многу земји, одговорноста за утврдување и укажување на недостатоци во правниот поредок спаѓа во мандатот на јавното обвинителство, народниот правобранител или слични институции што обезбедуваат правен совет на владата или владините агенции и вообичаено немаат судски функции.
44. Во врска со горенаведеното, **се препорачува да се преиспита доделувањето такви задачи на Уставниот суд, при што овластувањето на Судот евентуално би се ограничило само на следење на извршувањето на сопствените одлуки.**

4.2. Толкувачки решенија (член 36 (2))

45. 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 можело негативно да влијаат врз

54 Види на пример, [Мислење за двата закони на Република Полска за Уставниот трибунал](#) (од 24 јули 2024 година), ОДИХР, став 28; и [Споредбена белешка за применливите стандарди и регулативи за изземањето и самоизземањето на судните](#), ОДИХР, 15 декември 2025 година, став 65. Види исто, за целите на споредба, [McConnell v. the United Kingdom](#), ЕСПЧ, бр. 28488/95, 8 февруари 2000 година, став. 55; и [Procola v. Luxemburg](#), ЕСПЧ, бр. 14570/89, 28 септември 1995 година, став. 45, каде што Судот заклучил дека, кога четворица членови на Conseil d'État (Државниот совет) вршеле и советодавни и судски функции во истиот предмет, „самиот факт што одредени лица последователно ги вршеле овие два вида функции во однос на истите одлуки може да предизвика сомнеж во структурната непристрасност на институцијата“; Судот забележал дека во конкретниот предмет подносителот имал легитимни причини да стравува дека членовите на судското тело се чувствувале обврзани од претходно даденото мислење и дека „[с]амиот тој сомнеж, колку и да е слабо оправдан, е доволен за да ја наруши непристрасноста на предметниот суд“.

55 Во регионот на ОБСЕ, само многу мал број земји учеснички ѝ даваат донекаде слична улога на следење на својата институција задолжена за оценување на уставноста и законитоста, на пример [Хрватска](#) и [Црна Гора](#), каде што Уставниот суд има задача да го следи остварувањето на уставноста и законитоста и мора да го извести законодавецот за секој утврден случај на неуставност или незаконитост; 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.

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

заштитата на правата и слободите.⁵⁷ Истовремено, таквиот механизам би можело да отвори прашања во однос на правната јасност, доследност и предвидливост.

46. Прво, употребата на решение како средство за такво утврдување се чини проблематична. 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. Таквите решенија не треба да ја замаглуваат разликата меѓу процесните решенија и конечниот мериторен став на судот за предметот дури и кога истите се донесуваат при оценување на допустливоста на предметот. Овој механизам, под претпоставка истиот да може да придонесе кон економичноста на постапката, би можел да овозможи навремено отстранување на можната неусогласеност со Уставот (особено во предмети на судир на надлежности). Истовремено, шестмесечното запирање на постапката на оценување согласност на законите со Уставот, во случај на злоупотреба од страна на органите, може да го заштити оспорениот акт, вклучително и од негативните дејствија од неуставното повредување на правата. Затоа доколку се одлучи да се задржи овој механизам, потребно е да се обезбеди истиот да не доведе до ослабнување на правните средства во случај на повреди на уставните права.
47. Второ, членот 36 (2) не ги разработува условите, критериумите и останатите модалитети што ја уредуваат неговата примена, што би можело да влијае врз правната сигурност и доследната примена на овој механизам. Понатаму, правната примена и дејствата на таквото решение остануваат нејасни. Несигурноста, исто така, произлегува и од тоа дали таквото образложение би можело да биде податливо и во други предмети и да произведе дејствија и надвор од конкретната предметна постапка. Трето, овој механизам може да предизвика одредена загриженост и во однос на непристрасноста на Судот. Преку изразување мериторен став за уставноста на актот пред донесување на конечната одлука, може да се создаде впечаток дека Судот однапред го просудил исходот на предметот, и потенцијално исходот на идни слични предмети, особено ако постапката продолжи поради непочитување на рокот. Имајќи ги предвид овие согледувања, **препорачливо е да се разјаснат опфатот и условите на овој механизам, основите и правните дејства на решенијата донесени согласно со член 36 (2), вклучително и главната цел на решенијата, критериумите што Судот треба да ги применува при давање одобрување за запирање на постапката, нивното можно влијание врз уставните права на поединците (странки во предметот) и нивниот однос со конечните одлуки на Судот.**

ПРЕПОРАКА Б.

Да се преиспита овластувањето на Уставниот суд да го следи остварувањето на уставноста, законитоста и заштитата на основните права, како и да усвојува посебни извештаи упатени до надлежните органи во кои се укажува на потребата од донесување мерки за обезбедување на остварување и заштита на правата и слободите на човекот и граѓанинот предвидено со член 13 од Актот.

Да се разјаснат опфатот, условите, основите и правните дејства на толкувачките решенија усвоени согласно со членот 36 (2), вклучувајќи ја и главната цел на решенијата, нивното можно влијание врз уставните права на поединците и односот со конечните одлуки на Судот.

57 Толкувачки решенија на Уставниот суд на Северна Македонија во функција на заштита на човековите права и слободи, Костадиновски, Д, во *Balkan Social Science Review* 25 декември 2025 година, стр. 56.

4.3. Заштита на слободите и правата (Дел III.2 од Актот)

48. Членот 50 од Уставот го обезбедува правото на секој граѓанин да може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, како пред редовните судови, така и пред Уставниот суд. Членот 110, алинеја 3, од Уставот делумно го одразува овој правен лек во надлежноста на Уставниот суд предвидувајќи дека Уставниот суд *“ги заштитува слободите и правата на човекот и на граѓанинот 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 и политичка припадност”*. Иако членот 50 обезбедува протегање на овој механизам на заштита врз сите уставно загарантирани права и слободи, членот 110 го ограничува опфатот на заштита на тесно определен збир на права и слободи. Овој механизам на индивидуално барање за заштита на слободите и правата пред Уставниот суд понатаму се разработува во членовите 53-59 од Актот. Имено, членот 53 (1) од Актот го задржува истиот ограничен опфат како и членот 110 од Уставот.
49. Механизмот на индивидуално барање за заштита на слободата и правата, на тој начин, има мошне ограничен материјален опфат (само оние права и слободи наведени во член 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. Иако можеби во моментот кога бил донесен Уставот во 1991 година, уставотворецот имал причини да ја ограничи таквата заштита само на определени уставни права, ова ограничување се коси со механизмот на споредбено оценување на уставноста и законитоста преку кој се овозможува сите основни права да бидат заштитени од Уставниот суд на еднаков начин.⁵⁸
50. Во контекст на таквите согледувања, иако ова прашање не влегува во опфатот на ова Мислење, **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 моментов се пропишани со член 110 од Уставот.**⁵⁹

5. СОСТАВ НА УСТАВНИОТ СУД

51. И покрај тоа што ова прашање не влегува во опфатот на ова Мислење, бидејќи истото би барало уставни измени, составот на Уставниот суд и постапката за именување судии на Уставниот суд повлекува неколку забелешки.
52. Како што е наведено во потточка 3.1, Уставот не утврдува кој орган е надлежен да предложи кандидати за пет (од девет) судиски места во Уставниот суд, освен по двајцата кандидати што ги предлагаат претседателот на Републиката (член 84 од

⁵⁸ За споредба, донекаде слична состојба постоела во Белгија: кога Уставниот суд (тогаш наречен Арбитражен суд) бил основан со уставните измени од 1980 година, неговата надлежност првично била ограничена на оценување на согласноста на законите и прописите со уставната поделба на надлежностите меѓу различните гранки на власта и различните нивоа на управување; во 1988 година, надлежноста на Судот била проширена со уставни измени и го опфатила оценувањето на согласноста на законите и прописите со уставните права на еднаквост (член 10), недискриминација (член 11) и слобода на образованието на јазичните заедници (член 24); со истите уставни измени била воведена и отворена клаузула што му овозможила на законодавецот дополнително да ја прошири надлежноста на Судот за оценување на законодавството и прописите во однос на дополнителни уставни одредби; на 9 март 2003 година законодавецот донел закон со кој надлежноста на Судот била проширена на сите уставни права и слободи (види Уставен суд на Белгија, [Историја на уставниот суд](#)).

⁵⁹ Види, на пример, во., [Ревидиран извештај за индивидуалниот пристап до Уставна правда](#), Венецијанска комисија, CDL-AD(2021)001-е, 22 февруари 2021 година, став 207, каде што Венецијанската комисија препорачува воведување целосна уставна жалба таму каде што сè уште не постои.

Уставот) и Судскиот совет (член 105 од Уставот).⁶⁰ **Заради обезбедување правна сигурност, се препорачува во Уставот да се утврдат органите надлежни да предлагаат кандидати за сите судиски места во Уставниот суд.**

53. Според членот 109 од Уставот, изменет во 2001 година, од девет судии во Уставниот суд, шестмина се избрани со апсолутно мнозинство гласови во Собранието, а тројца судии се избрани со двојно мнозинство, за кое се потребни мнозинство гласови од вкупниот број пратеници и мнозинството гласови на сите пратеници што припаѓаат на заедниците што не се во мнозинство.⁶¹ Ниту во Уставот ниту во Деловникот на Собранието е утврдено кој орган е надлежен да предлага кандидати за овие три судиски места според принципот на задолжително обезбедено двојно мнозинство гласови. Не е јасно дали по еден кандидат ќе предлагаат претседателот на Републиката, Судскиот совет и собраниската Комисија за прашања на изборите и именувањата, или пак, дали Собранието го задржува дискреционото овластување да утврди кој од сите предложени кандидати треба да биде избран со двојно мнозинство гласови. Оваа двосмисленост создава правна несигурност во однос на важната уставна гаранција воведена како дел од постконфликтното политичко решение.⁶² **Ова треба да биде разјаснето или во Уставот или во закон донесен со квалификувано мнозинство гласови.**
54. Важно е да се забележи дека изборот на шест од вкупно девет судии на Уставниот суд со апсолутно мнозинство гласови во Собранието предизвикува загриженост. Имајќи предвид дека сите девет судии на Уставниот суд ги избира Собранието, а Уставот не предвидува нивниот мандат да биде сукцесивен (со различно време на истекување), ова значи дека актуелната мнозинска власт може еднострано да именува шест судии (односно две-третини) на Уставниот суд чии мандати истекуваат за време на мандатот на Собранието, и на тој начин суштински да влијае врз составот на Судот. Ваквото уредување може да ги поткопа кредибилитетот, независноста и перцепираната или фактичка непристрасност на Уставниот суд и се коси со споредбените добри практики во регионот на ОБСЕ и со меѓународните препораки.⁶³ Во случај кога законодавниот дом го избира големото мнозинство или сите членови на телото што врши оценување согласност на законите со Уставот, од суштинска важност е да се обезбеди квалификувано мнозинство гласови (односно две-третини од три-петтини) за да се обезбеди широк договор во законодавниот дом меѓу различните политички сили, што придонесува за деполитизација на процесот на избор на судии. Обврската мнозинството да бара компромис со парламентарното малцинство, охрабрува умереност во процесот на избор и промовира именување на кандидати што може да добијат поддршка од повеќето политички партии. Истовремено, а со цел да се избегне застој, подеднакво е важно да се изработи ефективен механизам за надминување

60 Со членот 68 од [Уставот](#) се предвидува Собранието да ги избира судиите на Уставниот суд и да избира, именува и разрешува други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и закон, но не предвидува изречно дека Собранието предлага пет кандидати за судии на Уставниот суд. Ниту, пак, Деловникот на Собранието изречно ја овластува собраниската Комисија за прашања на изборите и именувањата да предложи пет кандидати.

61 Условот тројца судии на Уставниот суд да се избираат со ова двојно мнозинство произлегува од Амандман XV на Уставот, усвоен од Собранието на 16 ноември 2001 година по склучувањето на Охридскиот рамковен договор од 13 август 2001 година, со кој биле предвидени пошироки механизми за поделба на власта; види [Рамковен договор склучен во Охрид, Македонија](#), потпишан на 13 август 2001 година, член 4.3.

62 *Охридски рамковен договор* од 13 август 2001 година, член 4.3.

63 Споредбената практика во регионот на ОБСЕ покажува дека за изборот на судии на уставните судови од парламентот често е потребно квалификувано мнозинство; види [Збирка на мислења, извештаи и студии на Венецијанската комисија за уставната правда](#), Венецијанска комисија, CDL-PI(2022)050, дел 4.3.1. Види и Венецијанска комисија, [Ажуриран список за проверка на владеењето на правото](#), CDL-AD(2025)002, декември 2025 година, став 140, каде што се наведува: „Кога судиите ги избира парламентот, условот за квалификувано мнозинство (на пример, две третини или три петтини) служи како институционална гаранција против политизација. Треба да се предвиди механизам за надминување на блокадата (на пример, предлагање кандидати од други неутрални тела по неколку неуспешни гласања во парламентот) за да се избегне таков застој, без притоа уште од самиот почеток да се создаде дестимулација за постигнување договор врз основа на квалификувано мнозинство. Не постои единствен модел за осмислување механизам против блокада.“

блокади што ќе одговора на контекстот и на институционалната култура на државата.⁶⁴ Оттука, во случај да се пристапи кон уставни реформи, се препорачува да се преиспита сегашното барање за избор на шест судии со апсолутно мнозинство гласови и да се замени со барање за квалификувано мнозинство гласови во Собранието, во комбинација со ефективен механизам за надминување блокади.

55. Дополнително, за да се намали ризикот од еднострано именување на сите судии на Уставниот суд по пат на истовремен избор од страна на минливо собраниско мнозинство, би можело да се разгледа воведување на сукцесивен мандат на судиите на Уставниот суд со различно време на истекување. На пример, со Устав би можело да се обезбеди периодично обновување на една-третина од составот на Судот на секои три години. Мандатот со сукцесивно обновување може да придонесе кон институционален континуитет на Судот и да ја намали веројатноста за политичко заробување на Уставниот суд.

6. НАЧИН НА РАБОТА НА УСТАВНИОТ СУД (Дел II)

6.1. Распределба на предметите (член 11)

56. Членот 11 од Актот предвидува генералниот секретар на Уставниот суд да ги распределува сите предмети меѓу судиите на Уставниот суд согласно времето на приемот на поднесокот и азбучниот редослед на презимињата на судиите.
57. Овој систем на распределба на предметите заслужува пофалба и е во согласност со меѓународните препораки, според кои распределбата на предметите треба да остане внатрешна судска функција, да се врши според однапред утврдена и транспарентна постапка, и да се спроведува по случаен избор, на пример со ждрепка, или преку автоматизиран систем заснован врз објективни критериуми, како што се азбучен или хронолошки редослед.⁶⁵ Ваквиот пристап треба да спречи секако дискреционо овластување на генералниот секретар на Уставниот суд при распределба на предметите.

6.2. Капацитет на Уставниот суд за постапување по сопствено упатување (членови 12 и 23 (4))

58. Членот 12 од Актот предвидува дека Уставниот суд може да ги врши своите надлежности по службена должност во случаите предвидени со Уставот и овој Акт. Членот 23 (4) од Актот обезбедува дека Уставниот суд може, по сопствена иницијатива, да одлучи да оформи предмет за оценување уставност на закон, уставност и законитост на пропис или друг општ акт или уставност на програма и статут на политички партии и здруженија на граѓани. Се забележува дека Уставот не ги

⁶⁴ Види, на пример, Мислење за предложените измени на начинот на предлагање членови на Уставниот суд на Шпанија, ОДИХР, 24 март 2023 година, ставови 54–55. Види, исто така, на пример во *Збирка на мислења и извештаи на Венецијанската комисија поврзани со квалификуваните мнозинства и механизмите против блокада при парламентарниот избор на судии на уставните судови, јавни обвинители, членови на извршни судски совети и обвинителските совети и народниот правобранител*, Венецијанска комисија, CDL-PI(2023)018

⁶⁵ Види, на пример, УНОДЦ, Конвенција на Обединетите нации против корупцијата, *Водич за спроведување и рамка за оценување на член 11*, УНОДЦ, 2015 година, став 104, каде што се наведува дека „врз распределбата на предметите не треба да влијаат желбите на која било странка во предметот или на кое било лице заинтересирано за исходот на предметот“ и дека „[р]аспределбата на предметите може, на пример, да се врши според систем на азбучен или хронолошки редослед или друга постапка на случаен избор“; види и *Препораки на комитетот на министри до државите членки за судиите: независност, ефикасност и одговорности*, Комитет на министри на СЕ, CM/Rec(2010)12, 17 ноември 2010 година, став 24, каде што се предвидува дека „[р]аспределбата на предметите во рамките на судот треба да следи објективни однапред утврдени критериуми за да се заштити правото на независен и непристрасен судија. Врз неа не треба да влијаат желбите на странка во предметот или на кое било друго лице заинтересирано за исходот на предметот“.

уредува правата на процесна легитимација пред Уставниот суд и не содржи никакви одредби во однос на капацитетот на Уставниот суд за постапување по сопствено упатување. Таквата надлежност на Уставниот суд за постапување по сопствено упатување дополнително се проширува со член 26, кој предвидува дека Судот не е ограничен со наводите на подносителите, како и со членот 48, кој го обврзува Судот да продолжи со постапката во случај “*подносителот на иницијативата да се откаже од иницијативата за поведување постапка*” доколку прашањето е од “*пошироко уставно-правно значење*”. Поврзана, иако несудска функција, е предвидена со членот 96, со која судиите на Уставниот суд се овластени да ги следат и проучуваат другите прописи и општи акти, и да предлагаат оформување предмет за оценување уставност на одделен закон, односно уставност и законитост на одделен пропис или општ акт.

59. Иако со меѓународните стандарди и препораки ниту се налага ниту забранува уставните судови да поведуваат постапки за оценување на уставноста *по службена должност*, во споредбената практика, овластувањата на уставните судови за поведување постапки за оценување на уставноста и законитоста *по службена должност* остануваат да бидат релативно невообичаени.⁶⁶ Споредбениот модел што и понатаму преовладува е моделот на реактивно уставно судење со кој постапката за оценување согласност на законите со Уставот отпочнува со барање поднесено од овластени јавни институции, или поединци преку механизмите на барање за заштита пред Уставниот суд. Оттука, во случај и понатаму да биде задржана постапката за оценување согласност на законите со Уставот *по службена должност*, се препорачува во Уставот и во примарното законодавство јасно и детално да се дефинираат основите за нејзиното спроведување, како и применливата постапка.
60. Во специфичниот контекст на демократските транзиции, постапките за оценување согласност на законите со Уставот *по службена должност* може, слично на широките права на процесна легитимација предвидени со член 23 од Актот, да послужат како привремени мерки на транзицискиот конституционализам што ќе им овозможат на новоформираните уставни судови, особено во раните фази на спроведување на нов устав, да утврдуваат, правно разгледуваат и отфрлаат или поништуваат неуставни законски норми наследени од претходен недемократски, тоталитарен политички режим и/или донесени согласно со претходен устав.
61. Истовремено, со Актот веќе е воспоставен мошне широк пристап кон оценување согласност на законите со Уставот, со што секој има право да отпочне таква постапка пред Уставниот суд. Во тој контекст, доделувањето овластување на Судот да отпочне постапка по сопствена иницијатива би можело да го изложи Судот на критика и напади од политички чинители во случај Судот да го користи таквото овластување премногу често или врз широка дискрециона основа, без да има јасно дефинирани основи, разработени критериуми и детални постапки за таквите оценувања на согласноста на законите со Уставот. Користењето на овластувањето за постапување по сопствено упатување му овозможува на Уставниот суд еднострано да утврдува кои акти би требало да бидат предмет на оценување согласност на законите со Уставот, со што би

66 Во регионот на ОБСЕ, определен облик на овластување за поведување постапка за уставно-судска контрола по службена должност постои, на пример, во [Австрија](#) (види [Федерален уставен суд BGBl](#), член 140 (1).б), [Хрватска](#) (види [Уставен акт на Уставниот суд на Хрватска](#), член 38 (2) кој предвидува: „Уставниот суд може и самиот да одлучи да поведе постапка за оценување на уставноста на закон и за оценување на уставноста и законитоста на друг пропис“), [Србија](#) (види во [Устав на Србија](#), член 168, кој предвидува: „Постапка за оценување на уставноста може да поведат државни органи, органи на територијалната автономија или локалната самоуправа, како и најмалку 25 пратеници. Постапка може да поведе и Уставниот суд.“) и [Словенија](#) (види [Акт на Уставниот суд](#), член 30). Сепак, во Австрија и во Словенија, овластувањето за оценување на уставноста и законитоста *по службена должност* е многу поограничено во опфатот, со оглед на тоа што уставниот суд може да ја оцени уставноста на закон или пропис по сопствена иницијатива *само инцидентно* во контекст на предмет што веќе е во тек пред него, (поведен по барање на овластен подносител) во кој таквата норма би требало да се примени за решавање на предметот.

можело да се создаде впечаток дека Судот сам ги избира своите предмети и потенцијално ги следи своите приоритети. Дополнително, доколку Уставниот суд може независно да избира нормативни акти како предмет на оценување на нивната согласност со Уставот, неговата положба во однос на другите гранки на власта се зајакнува, бидејќи добива овластување континуирано да врши оценување согласност на законите и извршните акти со Уставот, без надворешен повод. Ова би можело да создаде тензии со начелото на поделба на власта и демократскиот легитимитет на другите гранки на власта.

62. Во контекст на овие согледувања, а имајќи ги предвид веќе постоечките широки права на процесна легитимација утврдени со членот 23 (1) од Актот, се препорачува да се оцени практичното функционирање на овластувањето на Уставниот суд за постапување по сопствено упатување, вклучувајќи ги и неговите импликации врз рамнотежата меѓу државните власти и делотворното функционирање на оценувањето согласност на законите со Уставот, и дали, врз основа на тоа, таквото овластување би требало воопшто да биде задржано или, пак, неговиот опфат и постапка би требало да бидат строго дефинирани и значително намалени. Доколку постои широк консензус за задржување на таквото овластување од аспект на домашниот контекст, во тој случај, пожелно би било неговиот опфат и правната основа да бидат утврдени со уставната рамка наместо исклучиво преку Акт.

ПРЕПОРАКА В.

Да се оцени практичното функционирање на овластувањето на Уставниот суд за постапување по сопствено упатување, вклучувајќи ги и неговите импликации врз рамнотежата меѓу државните власти и делотворното функционирање на оценувањето согласност на законите со Уставот, и дали, врз основа на тоа, таквото овластување би требало воопшто да биде задржано или, пак, неговиот опфат и постапка би требало да бидат строго дефинирани и значително намалени. Доколку постои широк консензус за задржување на таквото овластување од аспект на домашниот контекст, во тој случај пожелно би било неговиот опфат и правната основа да бидат утврдени со уставната рамка наместо исклучиво преку Акт.

6.3. Седници, работни состаноци и постапки на одлучување на Уставниот суд (членови 15 и 16)

63. Актот прави разлика меѓу “седници” и “работни состаноци” на Уставниот суд (член 15 и 16). Уставниот суд одржува седници кога одлучува за работите во своја надлежност (член 15 (1)), што значи кога ги извршува своите судски функции наведени во членот 110 од Уставот,⁶⁷ додека пак, работните состаноци се одржуваат за разгледување определени прашања од работата на Судот (член 16 (1)). Секој уставен судија може да му предложи на претседателот на Уставниот суд одржување седница (член 15 (4)). Седницата ја закажува и со неа раководи претседателот на Уставниот суд (член 15 (2)).
64. Најголем дел од одлуките и решенијата на Уставниот суд се донесуваат со апсолутно мнозинство гласови на сите судии на Уставниот суд (т.е., пет од девет судии) (членови 33 и 70). Член 15 (4) од Актот бара присуство на најмалку пет судии за обезбедување

⁶⁷ Особено, седници се одржуваат кога се одлучува дали да се поведе постапка (по барање поднесено од овластено лице или по сопствена иницијатива на Судот во постапка за оценување на уставноста и законитоста), кога се одлучува дали да се одржи јавна расправа (член 41), кога се расправа за предмет и за предлог-одлуките подготвени од судијата-известител и се гласа за тие одлуки (членови 51 и 70); седници се одржуваат и при изборот на претседателот на Уставниот суд (член 17).

кворум за одржување на седницата, што е во согласност со вообичаените добри практики според кои потребниот кворум за присуство го надминува простото мнозинство на судии.⁶⁸ Кога на дневниот ред на седницата се прашања за кои е потребно двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број на судии – како, на пример, избор на претседател на Уставниот суд (член 7), и одлуките за одземање имунитет или утврдување трајна неспособност на уставен судија (член 69) – потребниот кворум за присуство се зголемува на најмалку шест судии на Уставниот суд (член 15 (5)). Иако ваквото барање за кворум обезбедува степен на флексибилност, со оглед на тоа што за седниците не е потребно да се обезбеди присуство на сите судии на Уставниот суд, со Актот не се предвидува формирање помали совети или судиски панели што би одлучувале за специфични категории предмети. Со оглед на широката судска надлежност на Уставниот суд, а имајќи го предвид и фактот дека секој може да достави барање за оценување согласност на законите со Уставот, оценување на согласност на законските регулативи, колективни договори и програми на политички партии и здруженија, (член 23 (1)), покрај непосредниот механизам на барање заштита на слободите и правата (член 53), Судот може да се соочи со значителен обем на предмети за постапување. **Во случај да се утврди потреба за намалување на обемот на предмети за постапување на Судот, би можело да се размисли околу можноста за формирање помал судиски панел (на пример, панели составени од тројца судии) со значително понизок праг на гласање (на пример, мнозинство на судии присутни на тој панел) при одлучување за одредени видови предмети.**⁶⁹

65. Во однос на работните состаноци на Судот на кои се разгледуваат одделни прашања од работата на Уставниот суд, претседателот на Уставниот суд свикува работни состаноци еднаш месечно (член 16 (1)). Понатаму, од претседателот на судот се бара да свикува дополнителни работни состаноци по барање на кој било од судиите на Уставниот суд (членови 16 (2), 16 (3) и 16 (4)). Со оглед на тоа што членот 73 предвидува Уставниот суд да донесува решенија за случаи *“кога не одлучува за суштината на работата”*, а членот 33 предвидува решенијата да се донесуваат со апсолутно мнозинство гласови освен кога со Уставот и Актот не е поинаку определено, ова би можело да се протолкува дека одлуките во однос на работењето на Уставниот суд што се донесуваат во текот на работните состаноци се донесуваат во форма на решенија со апсолутно мнозинство гласови на сите судии на Уставниот суд. **Сепак, заради целите на правна сигурност, се препорачува во Актот конкретно да се определи кои оперативни прашања на Уставниот суд може да бидат предмет на разгледување на работни состаноци, потребниот кворум, природата на актот (решението) и потребниот праг на гласови за донесување одлуки по таквите оперативни прашања.**

6.4. Избор на претседател на Уставниот суд (член 17)

66. Член 109 од Уставот предвидува претседателот на Уставниот суд да се бира од редот на судиите на Уставниот суд, со мандат од три години без право на повторен избор.

68 Види, на пример., [Мислење за измени на Актот од 25 јуни 2015 година на Уставниот трибунал на Полска](#), Венецијанска комисија, 11 март 2016 година, ставови. 69-71; [Мислење за Актот на Уставниот трибунал](#), Венецијанска комисија, 14 октомври 2016 година, став 32.

69 Види, на пример, [Студија за индивидуалниот пристап до уставната правда](#), Венецијанска комисија, CDL-AD(2010)029рев, став. 225, каде што се наведува: *„Корисен метод за намалување на оптовареноста на судот може да биде формирањето помали судиски панели при одлучување за прашања покренати преку еден од видовите индивидуален пристап, при што пленарниот состав би постапувал само кога треба да се решат нови или важни прашања. Важно е законот со кој се основа уставниот суд да предвидува можност пленарниот состав да одлучува околу постоење на евентуални спротивставени одлуки на советите; во спротивно, се загрозува единството на судската практика на уставниот суд. Потребни се јасни правила за да се избегне секоја можност за пристрастност при распределбата на предметите на советите или при составувањето на панелите.“*

Членот 17 од Актот дополнително ја разработува постапката за избор на претседател на Уставниот суд.⁷⁰

67. И покрај тоа што меѓународните стандарди не пропишуваат единствен пристап во изборот на претседател на уставен суд, изборот на претседател од редот на судии на судот начелно се смета дека обезбедува посилна гаранција за независноста на Уставниот суд, во споредба со именувањето од политички орган.⁷¹ Ваквото уредување се применува во повеќе земји учеснички во ОБСЕ, како и во регионалните судови, како, на пример, во ЕСЧП и Судот на правдата на Европската унија.⁷²
68. Тригодишниот мандат на претседателот на Уставниот суд, што подразбира извршување на претседателската функција од тројца различни судии во текот на деветгодишниот мандат, може да придонесе кон зацврстување на колегијалноста меѓу судиите и ограничување во создавањето хиерархија или прекумерна доминантна улога на претседателот.⁷³
69. Се забележува дека единствениот механизам што е овозможен во случај Уставниот суд да не успее да го обезбеди двотретинското мнозинство потребно за избор на својот претседател е повторување на изборната постапка. **За да се избегне продолжена блокада или одлагање во именувањето на претседателот, може да се размисли околу воведување на механизам за отстранување на блокадата во именувањето на претседателот, на пример, преку намалување на потребниот праг за апсолутното мнозинство гласови по определен број неуспешни гласања.**
70. Членот 18 (2) од Актот предвидува во случај на отсутност или спреченост, претседателот да го заменува судија според распоредот утврден од Уставниот суд, според азбучниот редослед на презимето на судиите. Иако оваа одредба начелно се поздравува, се чини дека истата не се применува во случаи кога Уставниот суд не успева навремено да избере претседател. Потребно е да се воспостават јасни правила за да се утврди кој ќе ја врши функцијата вршител на должноста претседател во такви околности. **Во таа смисла, со Актот се предвидува претседателот во заминување да продолжи да ги спроведува функциите до изборот на неговиот наследник, под услов да не му истекол мандатот како судија на Уставниот суд. Понатаму, во отсуство на функцијата претседател, на пример после изборот на целосно нов состав на Судот, со Актот би можело да се предвиди приременото претседателство да му биде доверено на судија на Уставниот суд назначен врз основа на објективни критериуми, како што се стажот или азбучниот редослед, сè додека изборот на претседател не биде уредно завршен. Како алтернатива, постојното привремено решение предвидено со членот 18 (2) во Актот би можело да се прошири и применува и во двете ситуации.**

70 Комисија составена од тројца судии на Уставниот суд, избрани со мнозинство гласови од вкупниот број судии на Уставниот суд, предлага кандидат за избор на претседател на Уставниот суд. Секој судија на Уставниот суд може да предложи кандидат што ќе го разгледа комисијата. За да биде избран за претседател, кандидатот предложен од комисијата мора да добие двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии на Уставниот суд на седница на Уставниот суд. Во случај кандидатот да не го добие потребното мнозинство, изборната постапка се повторува.

71 Види во [Ажуриран список за проверка на владеењето на правото](#), Венецијанска комисија, CDL-AD(2025)002, декември 2025 година, став 143.

72 Види, на пример., [Закон за организација и функционирање на Уставниот суд на Албанија](#), член 7.д; [Устав на Ерменија](#), член 166.2; [Устав на Бугарија](#), член 147.4; [Устав на Хрватска](#), член 122; [Устав на Италија](#), член 135; [Устав на Молдавија](#), член 136.3; [Устав на Црна Гора](#), член 153; [Устав на Романија](#), член 142.4; [Устав на Србија](#), член 172; [Устав на Словенија](#), член 163; [Устав на Шпанија](#), член 160. За избор на Претседател на ЕСЧП, види [Правило 8² од Правилникот на Судот](#), 15 септември 2025 година; за избор на Претседател на Судот на правдата на Европската унија, види член 8 од [Консолидираната верзија на Правилникот за работа на Судот на правдата од 25 септември 2012 година](#), со последни измени од 2 јуни 2026 година.

73 Види во [Предлог-Уставниот закон на Уставниот суд на Ерменија](#), CDL-AD(2017)11, став 52.

7. ПОСТАПКА ПРЕД УСТАВНИОТ СУД (ДЕЛ III)

71. Во Делот III од Актот се уредени различните фази од постапката пред Уставниот суд. Процедурата на постапката за оценување согласност на законите со Уставот (членови 23-52) е подетално разработена за разлика од процедурата применлива на други видови постапки, за која се уредени само определени процесни аспекти. Членот 70 предвидува дека одредбите со кои се уредуваат постапките за оценување согласност на законите со Уставот треба да се применуваат и на други видови постапки, освен ако поинаку не е уредено со Актот.

7.1. Постапка за оценување согласност на законите со Уставот (членови 23 – 52)

72. Подделот III.1 од Актот ја уредува постапката за *“оценување согласност 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”*. Заради обезбедување концизност, во натамошниот текст овие постапки се нарекуваат постапка за оценување согласност на законите со Уставот.
73. Од аспект на формата, распоредот на одредбите со кои се уредуваат различните фази од постапката пред Уставниот суд не секогаш го одразува хронолошкиот редослед на самите постапки.⁷⁴ Ова би можело да создаде забуна во однос на редоследот по кој треба да се спроведуваат различните фази од постапката.
74. Различните фази од постапката за оценување согласност на законите со Уставот може да се сумираат на следниов начин. Постапката отпочнува со поднесување иницијатива (односно барање) од било кое лице за отпочнување постапка пред Уставниот суд (член 23 (1)). Генералниот секретар на Уставниот суд испитува дали иницијативата ги содржи сите елементи пропишани со членовите 23 (2) и 23 (3). Доколку иницијативата е нецелосна, генералниот секретар го известува подносителот за недостатоците и определува рок за нивно отстранување, кој не може да биде подолг од 30 дена (член 24 (1)). Доколку недостатоците не бидат отстранети во временски предвидениот рок, или доколку иницијативата е поднесена од непознат поднесувач или содржи навредливи наводи, Уставниот суд ќе констатира дека иницијативата не е поднесена (член 24 (2)). Доколку иницијативата е усогласена со формалните барања пропишани со членовите 23 (2) и (3), генералниот секретар ќе му го додели предметот на судија на Уставниот суд според хронолошкиот редослед на добивање на иницијативите за отпочнување постапка и според азбучниот редослед на презимето на судиите (членови 11 и 28 (1)). Судијата-известител и советникот на кои им е доделен предметот понатаму ја водат претходната постапка (член 28), што би можела да биде надополнета со подготвителна седница (член 40), за да утврдат дали да се отпочне со постапка. Уставниот суд одлучува дали да отпочне постапка или да ја отфрли иницијативата за постапка со решение (членови 36 (1), 38 и 73) усвоено со апсолутно мнозинство гласови на сите судии на Уставниот суд (член 33) во текот на седницата. Исто така, Уставниот суд може да отпочне постапка за оценување согласност со законите по сопствена иницијатива (членови 23 (4) – види исто во потточка (6.2 *погоре*)). Откако постапката формално ќе отпочне, судијата-известител и советникот го обработуваат предметот и подготвуваат реферат за седница (членови 28, 29 и 75 (2)). Во текот на постапката, Уставниот суд може да одлучи привремено да го запре извршувањето на поединечни

74 На пример, правилата со кои се уредува одлучувањето на Судот дали да прифати или да отфрли барање за оценување на уставноста и законитоста и, доколку го прифати, кога формално да поведе постапка, се утврдени во членовите 36 и 38. Сепак, член 40 предвидува можност Судот да одржи подготвителна седница пред поведувањето на постапката.

акти врз основа на оспорениот акт (член 37). Уставниот суд може, исто така, да одржи јавна расправа во текот на постапката (член 41). Понатаму, Уставниот суд преминува кон советување и гласање за предметот на седница што ја свикува претседателот на Уставниот суд (член 51). Конечната судска одлука се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број судии на Уставниот суд (член 33). Решението го потпишуваат Претседателот на Уставниот суд и судијата-известител (член 77), по што истото се објавува во Службен весник (членови 79 (1)).

75. Корисно би било доколку во Актот неколку аспекти од постапката за оценување согласност на законите со Уставот дополнително се разработат и дообјаснат.

7.1.1. Отфрлање на иницијатива

76. Надлежноста на Уставниот суд да отфрла иницијативи по првично оценување (членови 24 (2), 28, 38) има цел да обезбеди ефикасно функционирање на судот овозможувајќи иницијативите што не се допуштаат да бидат исфилтрирани уште во рана фаза. Според член 24 (2), Уставниот суд треба да констатира дека иницијативата ќе се смета за неподнесена и недопуштена доколку е поднесена од непознат подносител, или доколку содржи *“навредливи наводи”*. Членот 38 од Актот дополнително предвидува Уставниот суд да може да ја отфрли иницијативата во случај кога судот не е надлежен да одлучува по барањето, кога за истата работа веќе одлучувал, или *“кога постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата”* (член 38).
77. Иако констатацијата согласно со член 24 (2) е извршена без претходна постапка, Актот не ја определува процесната форма во која таа се донесува. **Имајќи предвид дека таквата констатација претставува официјален став на Уставниот суд, се препорачува членовите 24 (2) и 73 од Актот изречно да обезбедат истата да биде донесена по пат на решение.**
78. Упатувањето кон *“навредливи наводи”* во членот 24 (2) е нејасно и субјективно и затоа треба да се отстрани како основа за отфрлање на иницијатива. Понатаму, поимот *“процесни пречки”* во членот 38 е нејасен. Во интерес на правната сигурност, се советува во актот јасно да се дефинира кои ситуации потпаѓаат под поимот *“процесни пречки”*. На пример, таквиот поим би можел да се ограничи на процесните недостатоци изрично утврдени во членот 24 (2) од Актот, односно неотстранување на недостатоците во нецелосна иницијатива или поднесување иницијатива од непознат подносител, наместо да биде формулиран како неограничена основа за недопуштеност.
79. Актот би можело да се надополни со овластување на Уставниот суд да ги отфрла иницијативите што се очигледно неосновани, односно иницијативите што очигледно не отвораат прашање на уставност или законитост. Конечно, актот треба да налага решенијата со кои се отфрла иницијативата да бидат образложени и во нив да се наведат основите поради кои иницијативата се смета за недопуштена. Ваквите измени, во целина, би придонеле кон натамошно намалување на ризикот од произволност во претходната постапка и кон подобрување на разбирањето на решенијата на Уставниот суд од страна на јавноста.

ПРЕПОРАКА Г.

Да се отстранат *“навредливите наводи”* од основите за отфрлање на иницијатива за поведување постапка за оценување согласност на законите со Уставот според членот 24 (2), а притоа јасно да се дефинира кои ситуации потпаѓаат под основата *“процесни пречки”* според членот 38, и да му се овозможи на Уставниот суд да отфрла иницијативи што очигледно не отвораат

прашање на уставност или законитост.

7.1.2. *Јавна расправа и транспарентност на постапката*

80. Членовите 7, 40 (1), 41 (1), 51 (2), 92 и 93 од Актот имаат цел да воспостават рамнотежа меѓу делотворноста и транспарентноста на Уставниот суд. Постапката за оценување согласност на законите со Уставот се чини дека првенствено се води писмено (членови 23 (1), 28 (2), 29, 30, 31 (3), 34 (1)). Имајќи ги предвид особеностите на уставното судење, писмената постапка им овозможува на странките да изнесуваат детални правни аргументи, а на судиите внимателно да ги разгледуваат таквите аргументи и да ја оценуваат уставноста на оспорениот акт. Понатаму, писмената постапка придонесува и кон подобра распределба на времето на судиите и понавремено донесување одлуки. Иако се чини дека поголем дел од постапката се води писмено, потребно е судиите на Уставниот суд да пристапат кон советување на седница кое ќе го вршат врз основа на рефератот изготвен од судијата-известител. Членот 51 (2) од Актот предвидува советувањето и гласањето од судиите на Уставниот суд да се одржува без присуство на јавноста (односно зад затворени врати), што е вообичаено во споредбената практика.⁷⁵
81. Како општо начело, членот 7 од Актот утврдува дека работата на Уставниот суд е јавна. Членовите 92 и 93 од Уставот обезбедуваат транспарентност во одржувањето седници, јавни расправи и подготвителни седници отворени за јавноста, освен во случаи кога тоа го бараат интересите на “безбедноста и одбраната на земјата, чувањето на државата, службена и деловна тајна и заштита на моралот” (член 93 (1)) или “во други оправдани случаи за што Судот одлучува со мнозинство гласови од вкупниот број судии” (член 93 (2)). Членовите 40 (1) и 41 (1) од Актот дополнително ја унапредуваат транспарентноста овозможувајќи му на Уставниот суд да одржува јавни расправи во текот на постапката за оценување согласност на законите со Уставот. Поконкретно, во текот на претходна постапка, Уставниот суд може да одржи подготвителна седница со цел да ја разјасни фактичката и правна состојба на предметот, на која се покануваат учесниците во постапката, стручни органи и организации, научни и стручни работници што ќе ги определи Судот (член 40 (1)). Понатаму, откако ќе биде поведена постапката, Уставниот суд дополнително може да одржи јавна расправа на која ќе ги сослуша мислењата на учесниците во постапката, но и на органите и организациите, и научните и стручни работници што ги определил Судот. Можноста Судот да одржува јавни расправи начелно се поздравува, бидејќи тоа може да придонесе кон зголемена транспарентност на уставното судење, кон проширување на изворите на информации што му се достапни на Судот, како и да му овозможи на Судот да има корист од дополнителна правна стручност и гледишта од трети лица.
82. Сепак, корисно би било доколку одредени аспекти на јавната расправа се дообјаснат. Согласно со членот 46 (1) од Актот, Уставниот суд може да одлучи дали да ги изведе за време на јавната расправа доказите изведени во текот на претходната постапка. Таквото дискреционо овластување предизвикува загриженост. Кога доказите изведени во текот на претходната постапка не се изведуваат на јавната расправа, учесниците во постапката би можеле да бидат лишени од можноста да се произнесат или да ги оспорат таквите докази што биле изведени по сопствена иницијатива на Судот.

⁷⁵ Ревидиран извештај за индивидуалниот пристап до уставна правда, Венецијанска комисија, CDL-AD(2021)001-е, 22 февруари 2021 година, став 120.

Дополнително, доколку Уставниот суд ја заснова својата одлука врз докази што не се изведени за време на јавната расправа, ова би можело да ја наруши транспарентноста на постапката, да создаде одредена несигурност во однос на доказната основа на одлуката на Судот, како и да даде повод за создавање впечаток дека во постапката не бил целосно почитуван принципот на дофат на рака, што би можело да влијае врз довербата на јавноста во непристрасноста на Судот. **Затоа, изготвувачите на Актот можеби треба да размислат околу измена на членот 46 со која, како општо правило, би се налагало сите докази да бидат изведени на јавната расправа. Основите за неизведување на доказите на јавната расправа треба да бидат строго определени и ограничени на заштитата на приватноста, интересите на малолетни лица, државна или деловна тајна и други случаи строго утврдени со закон.**

83. Членот 56 од Актот со кој се уредува јавната расправа во постапката за заштита на слободите и правата, предвидува, исто така, можност за одржување јавна расправа и доколку некои од учесниците во постапката не присуствуваат, под услов да биле уредно поканети. Спротивно на тоа, не постои еквивалентна одредба во врска со јавни расправи во постапка за оценување согласност на законите со Уставот. Во отсуство на такво правило, Актот би можел да се толкува како задолжително да го налага присуството на сите учесници во постапката како предуслов за одржување на јавната расправа, овозможувајќи му на тој начин на учесник во постапката *де факто* да може да спречи одржување јавна расправа преку едноставно непојавување. **Се препорачува овие две одредби да се усогласат и да се обезбеди можност за одржување јавна расправа во постапка за оценување согласност на законите со Уставот и во отсуство на учесници – со исклучок на странките во предметот – под услов да биле уредно информирани.**
84. Членот 50 од Актот предвидува за текот на расправата да се водат записник, стенографски белешки, или тонска снимка. Иако членот 50 (4) утврдува дека стенографските белешки претставуваат составен дел од записникот од јавната расправа, со Актот не е уреден статусот на тонската снимка. **Се препорачува Актот да налага тонската снимка да може да се приложи кон записникот, на барање и согласно со правилото за право на пристап до истата.**⁷⁶

7.1.3. Рокови

85. Во однос на рокот за постапката за оценување согласност на законите со Уставот, Актот предвидува дека судијата и советникот на кои им е доделен предметот мора да отпочнат дејствија во претходната постапка најдоцна седум дена од доделувањето на предметот (член 28 (3)), дека судијата-известител најдоцна во рок од шест месеци од денот кога предметот е даден во работа поднесува реферат за седница (членови 29 и 75 (2)), и дека преписот од конечниот текст на одлуката што ќе ја донесе Уставниот суд на седницата мора да биде доставен за објавување во Службен весник во рок од три дена од денот на потпишувањето од претседателот на Уставниот суд и судијата-известител (член 78).
86. Иако овие рокови начелно се сметаат за позитивни, Актот не пропишува рокови во кои Уставниот суд мора да одлучи дали да покрене постапка или да отфрли иницијатива врз основа на претходната постапка, ниту пак пропишува рокови во кои Уставниот суд

⁷⁶ Види, на пример, [Деловник на Сојузниот уставен суд на Германија](#), § 24(3), кој предвидува дека аудиоснимката од усната расправа е достапна само во Судот и само за членовите на Судот и странките во постапката. Не е дозволено копирање или приватно пренесување на тонскиот запис. Види, [Деловник на Уставниот суд на Словенија](#), член 28 ставови 2 и 3, кој предвидува дека новинарите што известуваат од јавна расправа може, заради известување за работата на Уставниот суд, да го снимаат текот на јавната расправа, но не смеат јавно да ги емитуваат тонските записи, а записникот од јавната расправа се води и чува како тонски запис.

мора да ја донесе својата конечна одлука по предметот. **За да се зголеми правната сигурност и да се обезбеди навремено остварување на уставната правда, се препорачува во Актот да се воведат такви рокови, истовремено овозможувајќи и нивно продолжување во соодветно оправдани случаи кога тоа го налага сложеноста на предметот.**

ПРЕПОРАКА Д.

Да се пропише временски рок во кој Уставниот суд ќе ги донесува своите конечни одлуки во постапките за оценување согласност на законите со Уставот, истовремено овозможувајќи нивно продолжување во соодветно оправдани случаи кога тоа го налага сложеноста на предметот.

7.2. Барање за заштита на слободи и права пред Уставниот суд (членови 53 – 59)

87. Членовите 53-59 од Актот го операционализираат механизмот за барање за заштита на слободи и права предвидени со членот 110, алинеја 3 од Уставот. Овој механизам му овозможува на секое физичко или правно лице кое смета дека преку поединечен акт или дејствие на субјект што врши јавни овластувања му е повредена слобода или право утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот,⁷⁷ може да поднесе барање до Уставниот суд за поведување постапка за заштита на тоа право или слобода (член 53 (1)). Таквото барање може да биде поднесено од секое физичко лице или правен субјект, како и од Народниот правобранител во име на друго лице (член 53 (2)). Барањето за заштита на слободи и права пред Уставниот суд може да биде поднесено само против поединечен акт или дејствие на субјект што врши јавни овластувања, па оттука не може да биде проширено врз закони и прописи за општа примена што уредуваат апстрактни и општи ситуации. Рокот за поднесување на барањето мора да биде најдоцна 60 дена од моментот на исцрпување на сите правни лекови против оспорениот поединечен акт, или не подоцна од 60 дена од датумот кога барателот станал свесен за оспореното дејствие, но не подоцна од една година од датумот на настанок на оспореното дејствие (член 53 (3)). По поведување на постапката и доделување на предметот, судијата-известител има рок од 90 дена да постапува по предметот и да изготви реферат и предлог-одлука (член 55). Рефератот мора да вклучува приказ на соодветната пракса на ЕСЧП која е од значење за предметот (член 55 (2)). Во текот на постапката, Управниот суд може да нареди како привремена мерка запирање на извршувањето на оспорениот поединечен акт или по донесувањето конечна одлука доколку оцени дека со неговото извршување *“би можело да настанат тешко отстранливи последици”* (член 58). Уставниот суд одлучува за таква постапка врз основа на јавна расправа (член 56 (1)). Одлуката на Уставниот суд треба да определи дали е повредено заштитеното право или слобода (член 57 (1)). Во случај кога Уставниот суд утврдил повреда, треба, исто така, да го определи и начинот на отстранување на последиците од оспорениот акт или дејствие (член 57 (2)).
88. И покрај ограничениот опфат на механизмот за барање за заштита на слободи и права пред Уставниот суд (види во ставовите 48-50 *погоре*), процесните правила со кои се уредуваат овој вид на постапки начелно се поздравуваат. Конкретно, за пофалба е барањето за таквата постапка да се одлучува на јавна расправа. Од аспект на заштита на човековите права, јавната постапка се смета за попожелна барем за оние предмети

⁷⁷ Види во, [Устав на Северна Македонија](#), член 110 алинеја 3, кој предвидува дека „Уставниот суд на Република Северна Македонија (...) – ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот 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 и политичка припадност;“

што се однесуваат на индивидуалните права.⁷⁸ Барањето судија-известител да дава приказ на судската пракса на ЕСЧП во однос на дадениот предмет за постапување може да придонесе кон обезбедување сигурност дека толкувањето на Уставниот суд во однос на заштитените права и слободи се заснова и е усогласено со стандардите развиени во рамките на Европската конвенција за човекови права. Покрај тоа што има овластување да утврди дали настанала повреда, Уставниот суд е овластен и да го ограничи продолжувањето на таквата наводна повреда преку привремено запирање во текот на постапката, како и да обезбеди правна заштита со наложување корективни мерки потребни за отстранување на последиците од повредата. Овие обележја би требало да придонесат кон ефективност на механизмот за барање за заштита на права и слободи пред Уставниот суд како алатка за заштита на основните права.

7.3. Одземање на имунитетот, утврдување на одговорноста, и утврдување на настапувањето на условите за престанок на функцијата на претседателот на Републиката (членови 60-63)

7.3.1. *Одземање на имунитетот на претседателот на Републиката*

89. Членот 83 од Уставот му доделува имунитет на претседателот на Републиката и го овластува Уставниот суд да одлучува за одземање на имунитетот на претседателот со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии на Уставниот суд.⁷⁹
90. Членовите 60 и 63 од Актот ја уредуваат постапката во која Уставниот суд одлучува за одземање на имунитетот на претседателот на Републиката. Уставниот суд одлучува за одземање на имунитетот на претседателот на Републиката по предлог на надлежниот орган пред кој е поднесено барање за мерка притвор (член 60 (1)). По приемот на предлогот, претседателот на Уставниот суд закажува седница за формирање на комисија составена од тројца судии, по пат на ждрепка, задолжена да ги испита предлогот и приложените докази (членови 60 (2) и 63). Комисијата мора да достави извештај до претседателот на Уставниот суд во рок од два дена (член 60 (3)), а Уставниот суд мора да донесе одлука на седница во рок од два дена по приемот на извештајот од комисијата (член 60 (4)).
91. Иако барања за одземање на имунитетот на високи јавни функционери може да се појават во врска со притвор или лишување од слобода поради кривични (или прекршочни) обвиненија, во зависност од опфатот на конкретниот имунитет, одземањето имунитет може да биде релевантно и во други ситуации, на пример при поведување кривично гонење или при други видови правни постапки. **Оттука, се препорачува членот 60 (1) од Актот да се усогласи со текстот на членот 83 од Уставот, што предвидува Уставниот суд да одлучува за одземање на имунитетот**

78 Види, на пример, „Студија за индивидуален пристап до уставната правда, Венецијанска комисија, 2010 година, ставови 132 и 133.

79 Се забележува дека постои неусогласеност меѓу англиската верзија на Уставот достапна на веб-страницата на Собранието на Северна Македонија и верзијата достапна на веб-страницата на Уставниот суд. Верзијата на член 83 од [Уставот на Северна Македонија](#) достапна на веб-страницата на Собранието предвидува дека Уставниот суд „одлучува за одземање на имунитетот на претседателот на Републиката“, додека верзијата на [Уставот на Северна Македонија](#) достапна на веб-страницата на Уставниот суд предвидува дека Уставниот суд одлучува за „секој случај на одземање на **имунитетот и одобрување притвор на претседателот на Републиката**“ (додадено нагласување). Верзиите на Уставот на македонски јазик достапни на веб-страниците и на Собранието и на Уставниот суд се совпаѓаат со содржината на англиската верзија достапна на веб-страницата на Собранието; види Устав на Северна Македонија, верзија на македонски јазик достапна на веб-страниците на [Уставниот суд](#), во членот 83 кој предвидува „Должноста претседател на Републиката е неспојлива со вршење на друга јавна функција, професија или функција во политичка партија. Претседателот на Републиката ужива имунитет. За одземање на имунитетот на претседателот на Републиката одлучува Уставниот суд на Република Македонија со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии“, што по содржина, односно преведено на англиски јазик значи дека „функцијата претседател на Републиката е неспојлива со вршење друга јавна функција, професија или функција во политичка партија; претседателот на Републиката ужива имунитет; а за одземање на неговиот имунитет одлучува Уставниот суд со двотретинско мнозинство од вкупниот број судии“.

на претседателот, без да ја ограничува таквата надлежност само на предмети што вклучуваат притвор. Понатаму, за целите на правна сигурност, Актот би можел да го одрази и уставниот услов одлуката за одземање на имунитетот на претседателот на Републиката да се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии на Уставниот суд.

7.3.2. Утврдување на одговорност на претседателот на Републиката

92. Членот 87 од Уставот ја уредува постапката за утврдување на одговорност и отповикување од функција на претседателот на Републиката. Овој член предвидува дека претседателот на Републиката е одговорен за кршење на Уставот и законите во вршењето на своите права и должности.⁸⁰ Постапката за утврдување на одговорност се поведува со предлог поднесен од најмалу 30 пратеници во Собранието (член 205 од Деловникот на Собранието).⁸¹ Потоа предлогот за утврдување на одговорност мора да биде усвоен со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (член 87 од Уставот, член 210 од Деловникот на Собранието). Откако Собранието ќе го усвои предлогот, претседателот на Собранието истиот го доставува до Уставниот суд и до претседателот на Републиката (член 210 од Деловникот на Собранието). По прием на предлогот, Уставниот суд ќе побара од претседателот на Републиката да се произнесе за наводите содржани во него (член 61 (3) од Актот), а претседателот има право да учествува во постапката (член 61 (4) од Актот). Уставниот суд е должен да одлучи во рок од 30 дена по предлогот за утврдување одговорност на претседателот на Републиката по приемот на истиот од Собранието (член 61 (6) од Актот). Согласно со член 87 од Уставот, за утврдување прекршување на Уставот и законите од страна на претседателот потребно е двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии на Уставниот суд. Откако Уставниот суд ќе утврди такво прекршување, функцијата на претседателот престанува по сила на Уставот сметано од денот на донесувањето на таквата одлука од страна на Уставниот суд (член 87 од Уставот, и член 61 (5) од Актот). Во случај Уставниот суд да утврди дека таквите обвинувања се неосновани, претседателот на Републиката продолжува да ја врши својата функција.
93. Начелно, членот 61 од Актот предвидува јасни процесни правила и рокови за овој вид постапки пред Уставниот суд. Сепак, **заради правна сигурност, Актот би можел да се дополни со изречно упатување кон уставното барање одлуката за утврдување одговорност на претседателот на Републиката да се донесува со двотретинско мнозинство од гласовите на сите судии на Уставниот суд.**

7.3.3. Престанок на функцијата претседател на Републиката

94. Членот 82 од Уставот ги уредува основите и последиците од престанокот на функцијата претседател на Републиката. Членот 62 од Актот ја уредува постапката пред Уставниот суд со која се утврдува дека функцијата претседател на Републиката останала испразнета поради смрт, оставка, трајна попреченост да ја врши функцијата или престанок на мандатот на претседателот. Според членот 82 од Уставот и членот 62 (1) од Актот, Уставот го врши ова утврдување *по службена должност*. Откако Уставниот суд ќе утврди дека канцеларијата претседател на Републиката останала

80 Се забележува дека постои неусогласеност меѓу англиската верзија на член 87 од Уставот достапна на веб-страницата на Собранието на Северна Македонија, која предвидува дека претседателот на Републиката „е одговорен за **кршење на Уставот и законите при вршењето на своите права и должности**“, и верзијата достапна на веб-страницата на Уставниот суд која предвидува дека претседателот на Републиката „е одговорен за **кршење на Уставот при вршењето на своите права и должности**“ (додадено нагласување). Верзиите на Уставот на македонски јазик достапни на веб-страниците и на Собранието и на Уставниот суд се совпаѓаат со содржината на англиската верзија достапна на веб-страницата на Собранието.

81 Види, Собрание на Северна Македонија, Деловник на Собранието на Северна Македонија, член 205.

испразнета, треба да го утврди денот на кој функцијата престанала. Ова е важно бидејќи со тој датум се определува почетокот на привремениот период до изборот и стапувањето на функција на следниот претседател на Републиката.

7.4. Решавање судир на надлежности (членови 64-68)

95. Членовите 64-68 од Актот ја воспоставуваат постапката за решавање судир на надлежности помеѓу различните нивоа на власта. Таквата судска надлежност е вообичаена во споредбената практика. Истата му овозможува на Уставниот суд да ги заштитува поделбата на власта и уставната распределба на одговорности помеѓу различните гранки на власта (извршна, законодавна и судска) како и помеѓу различните нивоа на управување (органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа). Во овие постапки, Уставниот суд не ја разгледува содржината на нормативниот акт, туку ја утврдува уставната распределба на одговорности меѓу органите на јавната власт.
96. Начелно, членовите 64-68 од Актот воспоставуваат јасни процесни правила за решавање судири на надлежности. Вреди да се напомене дека за разлика од најголем дел од земјите учеснички на ОБСЕ, Актот им дава процесна легитимација не само на органите на јавната власт вклучени во спорот, туку и на секое лице чии права се засегнати од таквиот судир на надлежности. Доделување процесна легитимација на трети лица засегнати од одреден судир на надлежности е невообичаено во споредбената практика.⁸²
97. Исто како и во постапките за оценување согласност на законите со Уставот и за барањето за заштита пред Уставниот суд, Уставниот суд може да го запре извршувањето на поединечните акти донесени од органите вклучени во судирот на надлежности до донесувањето на конечната одлука (член 68 од Актот). Во својата конечна одлука, Уставниот суд утврдува кој орган е надлежен да ја врши спорната надлежност (член 67).

8. ПРАВНИ ДЕЈСТВА И ИЗВРШУВАЊЕ НА ОДЛУКИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД (ДЕЛОВИ V И VI)

98. Ова Мислење треба да се чита заедно со наодите и препораките од Итното Мислење на ОДИХР за правното дејство и извршувањето на одлуките на Уставниот суд на Северна Македонија, објавено на 29 април 2026 година.⁸³ Повеќе околу анализата и препораките во однос на правните дејства на одлуките на Уставниот суд (дел V од Актот), види во ставовите 37 – 50 од Итното мислење на ОДИХР од 2026 година. Повеќе околу анализата во однос на извршувањето на одлуките на Уставниот суд (дел VI од Актот), види во ставовите 61 – 71 од Итното мислење на ОДИХР од 2026 година.

9. ПРАВА, ДОЛЖНОСТИ И СТАТУС НА СУДИИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД (ДЕЛ VIII)

⁸² Види, на пример,, Закон за Уставниот суд на Албанија, член. 54.3

⁸³ Итно мислење за правното дејство и извршувањето на одлуките на Уставниот суд на Северна Македонија, ОДИХР, 29 април 2026 година.

9.1. Нespoјливост на функции

99. Согласно со членот 111 од Уставот, на судиите на Уставниот суд им е забрането да вршат друга јавна функција и професија или да бидат членови на политичка партија. Актот не ја разработува дополнително неспојливоста на функциите.
100. Оваа неспојливост на функциите е согласна со меѓународните стандарди и препораки, како и со споредбената практика.⁸⁴ На уставните судии вообичаено не им се дозволува да вршат друга функција во законодавната, извршната или судската власт и дополнително им се забрануваат приватни занимања или деловни активности што би можеле да ја поткопаат таквата непристрасност. Ова општо правило служи да ги заштити судиите од влијание што евентуално би произлегло од нивно учество во активности, покрај оние предвидени со органот за вршење оценување согласност на законите со Уставот. Понекогаш, неспојливоста на функциите на уставен судија и некоја друга активност можеби нема да биде очигледна, дури ни за конкретниот судија. Таквите судии на интереси, било да се реални или перцепирани, може да се спречат само преку строги одредби за неспојливост на функции.⁸⁵ Истовремено, одредбите за неспојливост на функции не треба да бидат престојни за да не се загрози целта за обезбедување плуралистички и разновиден состав на Уставниот суд.⁸⁶
101. Во принцип, судиите имаат право на слобода на здружување, вклучително и на членство во политичка партија, и покрај тоа што ограничувањата на ова право би можело да се оправдаат заради зачувување на нивната независност, непристрасност, а следствено на тоа, и впечатокот за нив, особено кога тоа се смета за неопходно за задржување на нивната политичка неутралност или пак, кога ова би било во судир со нивните јавни должности.⁸⁷ Во таа смисла, политичка инволвираност на судиите и нивно членство во политички партии може да отворат прашања во однос на нивната независност, непристрасност и поделбата на власта.⁸⁸ Иако на меѓународно ниво не постои консензус околу тоа дали судија има право да биде член на политичка партија,⁸⁹ судиите, во принцип, треба да се воздржуваат од спроведување јавни политички активности со цел да ја зачуваат поделбата на власта и независноста на судството,⁹⁰ вклучително и впечатокот за независност.⁹¹ Оттука, ограничувањата во врска со членство во политичка партија може да се оправдаат заради зачувување на нивната независност и непристрасност, и впечатокот за нив.⁹²
102. Постојните правила за неспојливост на функции им даваат можност на судиите на Уставниот суд да формираат или да пристапуваат кон здруженија заради унапредување

84 Види, на пример., [Збирка на мислења, извештаи и студии на Венецијанската комисија за уставната правда](#), Венецијанска комисија, CDL-PI(2022)050, дел 4.2.

85 Види во [Состав на уставни судови – Наука и техника на демократија](#), Венецијанска комисија, бр. 20, 1997 година, стр. 15-16.

86 Види *ibid.*, стр. 16, каде што се наведува дека „една од критиките во врска со изречната неспојливост е дека тоа доведува до формирање на суд во чиј состав влегуваат членови од општеството кои се пред пензионирање (...)“.

87 Види на пример., [Насоки за уредување на политичките партии](#) (второ издание од 2020 година), ОДИХР и Венецијанска комисија, став 147. Во однос на јавните службеници воопшто, види и, [Ahmed and Others v. United Kingdom](#), ЕСЧП бр 22954/93, од 2 септември 1998 година, ставови 53 и 63. Види исто во [Варшавски препораки за судска независност и отчетност](#), ОДИХР, 2023 година, став 30. Види во [Заеднички насоки за слободата на здружување](#), ОДИХР и Венецијанска комисија, 2014 година, став 144, каде што ОДИХР и Венецијанската комисија изречно ја признаваат можноста за воведување ограничувања во остварување на правото на слобода на здружување на одредени јавни функционери во случаи „кога основањето или пристапувањето кон здружение би било во судир со јавните должности и/или би ја загрозило политичката неутралност на засегнатите јавни функционери“.

88 Види во [Мислење бр. 3 \(2002\) за Етика и одговорност на судиите](#), КЕС, став 30.

89 Види во [Извештај за остварување на правата на слобода во изразувањето, здружување и мирно собирање на судиите и обвинителите](#), Обединети нации, Специјален известувач за независноста на судиите и адвокатите, A/HRC/41/48, 29 април 2019 година, ставови 60, 64 и 109. Види, исто така, и во [Насоки за уредување на политичките партии](#) (второ издание од 2020 година), ОДИХР и Венецијанска комисија, став 147.

90 *Ibid.*, став 110.

91 *Ibid.*, ставови 66 и 111. Види [Мислење бр. 3 \(2002\) за Етика и одговорност на судиите](#), КЕС, ставови. 27-36.

92 Види во [Насоки за уредување на политичките партии](#) (второ издание од 2020 година), ОДИХР и Венецијанска комисија, став 147.

на своите интереси и начелата на независност и отчетност на судството, што е во согласност со меѓународните стандарди.⁹³

9.2. Имунитет

103. Согласно со член 111 од Уставот, судиите на Уставниот суд уживаат имунитет, а овластувањето да одлучува за одземање на таквиот имунитет е исклучиво во надлежност на Уставниот суд. Во Делот VII од Актот дополнително се разработува статусот и имунитетот на судиите на Уставниот суд. Членот 94 (1) од Актот предвидува дека судиите на Уставниот суд уживаат ист имунитет како и пратениците на Собранието согласно со членот 64 од Уставот.⁹⁴ Според членот 94 (2) од Актот, судија на Уставен суд не може да биде притворен без претходно одобрување од судот, освен ако е затечен во извршување кривично дело казниво со најмалку пет години затвор. Конечно, Уставниот суд може да одлучи да се примени имунитет на судија и кога тој не се повикал на него, ако тоа е потребно заради вршењето на неговата функција (член 94 (3)). Уставниот суд може да одлучи да му го одземе имунитетот на судија на Уставниот суд на седница со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии на Уставниот суд (член 69 (1)).
104. Венецијанската комисија претходно има дадено препорака одлуките во врска со одземањето на имунитетот на судија на Уставен суд да се донесуваат од страна на пленарниот состав на Уставниот суд, без учество на засегнатиот судија.⁹⁵ Таков е пристапот и во однос на судиите на ЕСЧП.⁹⁶ И покрај тоа што Актот предвидува таквата одлука да биде донесена од Уставниот суд на седница, тој изречно не го исклучува засегнатиот судија од учество. Понатаму, условот таквата одлука да биде донесена со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии на Уставниот суд (односно 6 од вкупно 9 судии) се чини строг, бидејќи доколку засегнатиот судија се исклучи од гласање, тоа фактички би барало тричетвртинско мнозинство гласови од сите преостанати судии со право на глас (односно 6 од 8 судии). Таквиот висок праг би можел во пракса прекумерно да го отежни одземањето на имунитетот. **Имајќи ги предвид овие согледувања, се препорачува во Актот да се даде дообјаснување дека засегнатиот судија не треба да присуствува на седница кога Уставниот суд одлучува дали да му го одземе имунитетот, како и да се размисли околу**

93 Види во Бангалорските начела за судиско однесување, Обединети нации, Економски и социјален совет, 2002 година, член 4.13, кој предвидува дека „судијата може да основа или да пристапува кон здруженија на судии или да учествува во други организации што ги застапуваат интересите на судиите“; Коментар на Бангалорските начела за судиско однесување, Обединети нации, Канцеларија за дрога и криминал, 2007 година, став 176, каде што се додава: „судијата може да пристапи кон синдикат или професионално здружение основано за унапредување и заштита на условите за работа и платите на судиите или, заедно со други судии, да основа синдикат или здружение од таков вид. Сепак, со оглед на јавниот и уставниот карактер на судиската служба, може да се воведат ограничувања на правото на штрајк.“; и **Препораките за судска независност и отчетност (Варшавски препораки)**, ОДИХР, 27 октомври 2023 година, став 30, кои предвидуваат дека судиите имаат право да основаат или да пристапуваат кон здруженија за унапредување на нивните интереси и начелата на судска независност и отчетност.

94 Види Устав на Северна Македонија, член 64, кој предвидува: „Пратениците уживаат имунитет. Пратеникот не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажано мислење или за гласање во Собранието. Пратеникот не може да биде притворен без одобрение на Собранието, освен ако е затечен во вршење кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години. Собранието може да одлучи да се примени имунитетот врз пратеникот и кога самиот не се повикал на него, ако тоа е потребно заради вршење на функцијата пратеник. За времетраењето на мандатот пратениците не подлежат на обврска во вооружените сили. Пратеникот има право на надоместок утврден со закон.“

95 Во Мислењето за Предлог-законот за измени на Уставот, зголемување на независноста на судиите и за измени на Уставот предложени од Уставното собрание на Украина, Венецијанска комисија, CDL-AD(2013)014, став 49, Венецијанската комисија препорачала „за судиите на Уставниот суд, имунитетот да го одзема пленарниот состав на Судот, без учество на засегнатиот судија.“; види и Мислење за двата Предлог-закопи на Република Полска за Уставниот трибунал, ОДИХР, 24 август 2024 година, став 74.

96 Види во членот 6 од Четвртиот протокол кон Општата спогодба за привилегиите и имунитетите на Советот на Европа од 1961 година, кој предвидува: „Привилегиите и имунитетите им се даваат на судиите не за лична корист на самите поединци, туку за да се заштити независното вршење на нивните функции. Само Судот, на пленарна седница, е надлежен да го укине имунитетот на судиите [...]“ (додадено нагласување).

намалување на условот за двотретинско мнозинство гласови, на пример со апсолутно мнозинство гласови од вкупниот број на судии на Уставниот суд.

105. Понатаму, Актот не предвидува критериуми според кои ќе се одлучува дали на судија треба да му се одземе имунитетот. ОДИХР и Венецијанската комисија имаат дадено препорака според која судиите, вклучително и уставните судии, треба да уживаат само функционален имунитет.⁹⁷ Тие имаат забележано дека *“потребна е рамнотежа меѓу имунитетот како средство за заштита на судијата од притисоци и злоупотреби од страна на државната власт или поединци (на пример, злоупотребувачко гонење, лекомислени, вознемирувачки или очигледно злонамерно формуирани жалби) и фактот дека судиите не треба да бидат над законот. Во принцип, судија би требало да има корист од имунитет само во извршувањето на законските функции”*.⁹⁸ Иmunитетот во смисла на извршување на законските функции значи дека судиите имаат имунитет од гонење и одговорност за дејствија исклучиво во случај на совесно преземени дејствија во извршувањето на нивните функции. Сепак, таквиот имунитет не го опфаќа сторувањето кривични дела со умисла, дури и истите да се сторени во рамките на извршување на нивните функции. Следствено на тоа, доколку судија стори кривично дело надвор од извршувањето на својата функција, на пример, предизвика сообраќајна незгода заради возење под дејство на алкохол, истиот не смее да ужива имунитет од кривична одговорност. Дополнително, доколку судија изврши кривично дело при извршување на својата функција (на пример, примање поткуп, корупција, тргување со влијание или други слични дела), истиот не треба да ужива имунитет од кривична одговорност. Членот 94 од Актот не предвидува критериуми според кои ќе се одлучува дали да му се одземе имунитетот на судија, оставајќи го тоа како дискреционо овластување на Уставниот суд. Во случај кога постојат рационални основи да се верува дека судија има сторено кривично дело, Уставниот суд треба да му го одземе имунитетот. **Имајќи го предвид претходно наведеното, се препорачува Актот да се надополни со одредба со која ќе се дефинираат критериуми според кои ќе се одлучува дали на судија да му се одземе имунитетот со цел да се обезбеди судиите на Уставниот суд да може да имаат корист само од функционален имунитет при извршување на своите законски функции.**

ПРЕПОРАКА Ѓ.

Да се дефинираат критериуми според кои ќе се одлучува дали на судија да му се одземе имунитетот со цел да се обезбеди судиите на Уставниот суд да може да имаат корист само од функционален имунитет при извршување на своите законски функции.

97 Види *Итно мислење за Предлог -уставниот закон на Република Казахстан за Уставниот суд*, ОДИХР, 30 септември 2022 година, став 56; *Препораки за судска независност и отчетност (Варшавски препораки)*, ОДИХР, 2023 година, став 16; *Поднесок Amicus Curiae за кривична одговорност на судиите на Уставниот суд – Република Молдавија*, Венецијанска комисија, декември 2019 година, ставови 25-27; *Мислење за Предлог-уставниот закон за Уставниот суд на Ерменија*, Венецијанска комисија, 19 јуни 2017 година, ставови 36-37; *Мислење за Предлог-законот за измени на Уставот, зголемување на независноста на судиите и измени на Уставот предложени од Уставното собрание на Украина*, Венецијанска комисија, 15 јуни 2023 година, ставови. 19-20. Види исто, *Препорака на Комитетот на министри до државите членки во врска со судиите; независност, ефикасност и одговорности*, Комитет на министри на СЕ, CM/REC(2010)12, 17 ноември 2010 година, став 71 кој предвидува дека *„кога не вршат судски функции, судиите одговараат според граѓанското, кривичното и управното право на ист начин како и секој друг граѓанин...”*

98 *Заедничко мислење за Предлог-измените на правната рамка за дисциплинската одговорност на судиите на Киргиската Република*, ОДИХР и Венецијанска комисија, 16 јуни 2014 година, ставови 37 и 41; *Итно мислење за Предлог-уставниот закон за Уставниот суд на Република Казахстан*, ОДИХР, 30 септември 2022 година, став 56; и *Мислење за Законот за високиот судски совет на Република Узбекистан*, ОДИХР, 1 октомври 2018 година, ставови 42 и 54.

9.3. Дисциплинска одговорност

106. Важно е да се забележи дека Актот не ја уредува дисциплинската одговорност на судиите на Уставниот суд. Тој едноставно предвидува дека судиите на Уставниот суд не може да бидат повикани на кривична одговорност, ниту пак може да бидат притворени за искажано мислење или гласање при извршување на својата судска функција во Судот (член од Актот).
107. Освен ако не е уредено на друго место, непостоењето на одредби со кои се уредува дисциплинската одговорност на судиите на Уставен суд претставува значајна празнина во Актот. Дисциплинската одговорност е значајна компонента во судската отчетност.
108. Меѓународите препораки бараат дисциплинската одговорност на судиите да биде ограничена на сериозна повреда на професионалната етика, а судиите не сносат одговорност за содржината на своите судски одлуки, правното толкување или гласовите дадени при извршување на нивните судски функции, освен во предмети што вклучуваат несовесно судиско постапување, злонамерност, крајна небрежност или кривично однесување.⁹⁹ Дејствија или пропусти што претставуваат дисциплински повреди треба да бидат јасно и потесно дефинирани со закон,¹⁰⁰ а дисциплинските санкции треба да бидат сразмерни со тежината на конкретната дисциплинска повреда.¹⁰¹ Понатаму, во законот треба да се воспостави јасна процедура за дисциплинските постапки, што ќе биде спроведена од независно тело или од самиот Уставен суд, а со која ќе се обезбедат гаранции за правично судење на засегнатиот судија на Уставниот суд,¹⁰² вклучително и правото да биде известен за обвиненијата, правото да биде сослушан, обезбедување еднаквост согласно со принципот на дофат на рака, пристап до доказите, правно застапување, истрага и одлучување во разумен рок и образложени одлуки.¹⁰³
109. Оттука, во контекст на овие согледувања се препорачува да се вклучат, идеално во закон, или пак во Актот, одредби со кои ќе се уредат дисциплинската одговорност на судиите на Уставниот суд како и поврзаната постапка со која на засегнатиот судија на Уставниот суд ќе му се обезбедат гаранции за правично судење согласно со применливите меѓународни стандарди.

ПРЕПОРАКА Е.

Да се воведат одредби со кои ќе се уреди дисциплинската одговорност на судиите на Уставниот суд, јасно и потесно да се дефинираат дејствијата или пропустите што претставуваат дисциплински повреди, заедно со сразмерните санкции, како и да се утврди поврзаната постапка со која на засегнатиот судија

99 Види во Препорака на Комитетот на министри до државите членки во врска со судиите: независност, ефикасност и одговорности, Комитет на министри на СЕ, CM/REC(2010)12, 17 ноември 2010 година, став. 66; Киевски препораки за судската независност во Источна Европа, Јужен Кавказ и Централна Азија, ОДИХР, 25 јуни 2010 година, став 25. Види исто *Ovcharenko and Kolos v. Ukraine*, ЕСЧП, бр. 27276/15 и 33692/15, 12 април 2023 година, став 104, каде што се нагласува дека „одговорноста на судијата за содржината на судската дејност е мошне чувствително прашање што бара разграничување меѓу спорно толкување или примена на правото, од една страна, и одлука или мерка што открива, на пример, тешко и очигледно прекршување на законот, произволност, сериозно искривување на фактите или очигледно отсуство на правна основа за судска мерка, од друга страна“.

100 Види Мислење бр.3 за начелата и правилата со кои се уредува професионалното однесување на судиите, особено етиката, неспојливото однесување и непристрасноста, КСЕС, 19 ноември 2002 година, став 77; Препораки за судската независност и отчетност (Варшавски препораки), ОДИХР, 2023 година, став 16; *N.F v. Italy*, ЕСЧП, 12 декември 2001 година.

101 Види Мислење бр. 3 за начелата и правилата со кои се уредува професионалното однесување на судиите, особено етиката, неспојливото однесување и непристрасноста, КСЕС, 19 ноември 2002 година, став 77; Препораки за судската независност и отчетност (Варшавски препораки), ОДИХР, 2023 година, став 16.

102 Види Препорака на Комитетот на министри до државите членки во врска со судиите: независност, ефикасност и одговорности, Комитет на министри, CM/REC(2010)12, 17 ноември 2010 година, став 69; Киевски препораки за судската независност во Источна Европа, Јужен Кавказ и Централна Азија, ОДИХР, 25 јуни 2010 година, став 26.

103 За споредбена анализа на дисциплинската одговорност и постапките против судии на уставните судови во ОБСЕ, види Споредбена белешка за дисциплинската одговорност и постапки против судии на Уставен суд, ОДИХР, 15 јули 2026 година.

на Уставниот суд ќе му се обезбедат гаранции за правично судење согласно со применливите меѓународни стандарди.

9.4. Престанок на функцијата

110. Несменливоста на уставните судии претставува суштински елемент на независноста на телото за оценување согласност на законите со Уставот. Ова гарантира судија што е неповолно перцепиран од надворешни сили да не може да биде суспендиран или разрешен за време на својот мандат за да може ефективно да се запре неговото работење на одреден предмет.
111. Уставот предвидува дека судиите на Уставниот суд се бираат за еден мандат од девет години, без право на повторен избор (член 109). Уставот и Актот не ја дефинираат задолжителната возраст за пензионирање, па, така, судиите на Уставниот суд имаат право да ја вршат функцијата до истекот на нивниот мандат. Членот 111 од Уставот предвидува три околности што може да доведат до престанок на мандатот на судија на Уставниот суд пред фактичкото истекување на мандатот: оставка, осуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или трајна загуба на способноста да ја врши својата функција, што го утврдува Уставниот суд (член 111 од Уставот). Овие одредби начелно заслужуваат пофалба.

9.5. Изземање

112. Членот 100 од Актот ја уредува постапката за изземање на судии на Уставниот суд. Судија кој станал свесен за околности што доведуваат до судир на интереси е должен да побара свое изземање од постапување како судија-известител или од учество во расправа и одлучување по предметот. Барањето за изземање би можело да биде поднесено и од друг судија на Уставниот суд или од подносител на барањето за заштита на слободи и права или од подносител на предлогот за решавање судир на надлежности. Уставниот суд одлучува по таквите барања во рок од три дена со мнозинство гласови од вкупниот број судии, додека судијата чие изземање се бара не учествува во гласањето.
113. Постои зголемена чувствителност околу изземањата во уставните судови заради природата на предметите, нивната улога како последна инстанца, и уставните и политичките импликации на нивните одлуки.¹⁰⁴ Судиите на Уставниот суд не само што треба да се изземат при фактичко постоење на можен судир или пристрасност, туку, исто така, треба да се изземат и во случаи кога на секое разумно лице би му се чинело веројатно дека судирот постои, па оттука судијата не е во можност непристрасно да одлучува по предметот. Генерално, постојат три вообичаени основи за изземање, имено: (1) кога судијата е странка или има посебен интерес од исходот од предметот; (2) кога судијата е во роднинска врска со една од страните во постапката; и (3) кога судијата претходно учествувал во истата постапка во друго процесно својство.¹⁰⁵ **За целите на правна јасност, членот 100 од Актот би можел да се надополни со упатување до законодавството со кое се дефинира судирот на интереси, додека пак основите за изземање дополнително да се разработат со цел да се обезбеди истите да ги опфаќаат и околностите што би можеле да предизвикаат загриженост**

104 Види во Споредбената белешка за применливите стандарди и регулатива за изземање и самоизземање на судии, ОДИХР, 15 декември 2025 година, Дел 2.4.

105 Види во Споредбената белешка за применливите стандарди и регулатива за изземање и самоизземање на судии, ОДИХР, 15 декември 2025 година, ставови 25 и 37.

во однос на непристрасноста на судија на Уставниот суд и впечатокот што се создава во врска со тоа.

10. ФИНАНСИСКА НЕЗАВИСНОСТ НА УСТАВНИОТ СУД (ДЕЛ IX)

114. Буџетот на Уставниот суд се обезбедува од републичкиот буџет (член 104). Според членот 105 (1) од Актот, Уставниот суд ужива целосна самостојност во управувањето и распределувањето на средствата што му се доделени. Понатаму, средствата во неговиот буџет не може да бидат намалени, ниту пак може да се запре или ограничи извршувањето на буџетот без согласност на Судот (член 105 (2)).
115. Во однос на утврдувањето на годишниот буџет, Уставниот суд изготвува свое буџетско барање и истото го доставува до Министерството за финансии, кое е одговорно за изготвување на Предлог-буџетот на државата. Министерството за финансии може да има свое забелешки во однос на Предлог-буџетското барање на Судот, при што, во таков случај, се остваруваат консултации меѓу Министерството и Судот. После истекот на консултациите, Уставниот суд утврдува конечен предлог на буџетското барање, што Владата е должна да го инкорпорира во Предлог-буџетот на државата што го доставува до Собранието за разгледување и одобрување (член 108).
116. Ваквото уредување заслужува пофалби и истото е усогласено со меѓународните стандарди и препораки. Тоа му обезбедува на Уставниот суд осмислена улога во утврдувањето на сопствениот буџет при подготвување на буџетот на државата, како и самостојност во управувањето со средствата што му се доделуваат. **Иако тоа е прашање што веројатно би барало измени во Деловникот на Собранието, а не е ниту во опфатот на ова Мислење, истовремено треба да се размисли околу тоа на Уставниот суд да му се даде право самиот да може да го претстави и оправда своето буџетско барање непосредно пред Собранието за време на собраниското разгледување на предлог-буџетот на државата предложено од Владата.**

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

117. Заложбите на ОБСЕ¹⁰⁶ и насоките на ОДИХР за демократско изготвување закони со цел добивање подобро законодавство (2024) ја нагласуваат важноста процесот на изготвување закони да биде заснован врз докази, отвореност, транспарентност, учество и инклузивност, со што на сите заинтересирани чинители ќе им се даде осмислена можност да даваат свој придонес во текот на целиот процес на донесување закони.¹⁰⁷ Во однос на секоја реформа на Уставниот суд, од суштинско значење е процесот да биде спроведуван на отворен, транспарентен и инклузивен начин, и да вклучува пошироки консултации со сите релевантни чинители, вклучително и со организациите од граѓанскиот сектор и пошироката јавност. Истовремено, имајќи предвид дека одлуките на Уставниот суд може да налагаат дејствување од страна на извршната, законодавната и судската власт, како и од други органи на јавната власт и управните тела, овие чинители треба, исто така, осмислено да бидат вклучени во реформскиот

106 Земјите учеснички во ОБСЕ се обврзуваат 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, став 5.8); и дека „[з]аконодавството ќе се формулира и донесува како резултат на отворен процес што ја одразува волјата на народот, непосредно или преку неговите избрани претставници“ (Московски документ од 1991 година, став 18.1).

107 Види *Насоки на ОДИХР за демократско изготвување закони со цел добивање подобро законодавство* (2024), особено начелата 5, 6, 7 и 12. Види и Венецијанска комисија, Ажурирана листа за проверка на владеење на правото, CDL-AD(2025)002, 16 декември 2025 година, Дел II.A.6.

процес. Таквите консултации треба да се стремат кон утврдување на практичните предизвици во спроведувањето на одлуките, разјаснување на институционалните надлежности и кон зголемување на заедничкото разбирање на правните и оперативните импликации на секоја предложена реформа.

118. Поширокиот консензус и меѓуинституционалниот дијалог се од особена важност во оваа сфера со оглед на тоа што делотворноста на секој механизам за извршување или следење конечно зависи од волјата и капацитетот на надлежните органи да бидат усогласени и да им даваат дејство на одлуките на Уставниот суд. Вклучувањето на сите гранки на власта и релевантните органи на јавната власт во осмислувањето на правната рамка може да придонесе кон зајакнување на чувството на сопственост врз реформите, зголемување на усогласеноста и кон спречување идни конфликти или двосмислености во нејзината примена.
119. Јавните консултации претставуваат средство за отворено и демократско управување бидејќи истите доведуваат до поголема транспарентност и отчетност на јавните институции и помагаат во утврдувањето на потенцијални противречности пред усвојување на закони или законски измени.¹⁰⁸ За да бидат делотворни, консултациите во врска со предлог-законодавството и политиките треба да бидат инклузивни и да им дадат на релевантните чинители доволно време да ги подготват и достават своите препораки за предлог-законодавството; исто така, потребно е да се обезбеди соодветен и навремен механизам за добивање повратни информации преку кој органите на јавната власт ќе може да ги потврдуваат и да одговорат на добиените придонеси.¹⁰⁹ За да може да гарантира делотворно учество, механизмот за консултации треба да овозможи давање придонес во рана фаза, односно како од почетната фаза на изготвување политики, така и во текот на целиот процес,¹¹⁰ што значи не само додека предлогот се изготвува, туку сè до моментот на неговото усвојување. Имајќи ја предвид чувствителноста и важноста на реформирањето на Уставниот суд, од суштинска важност е сите гласови да бидат слушнати, дури и оние што се можеби критички настроени кон предложените иницијативи, со цел да може да се разгледаат отворените прашања и да се постигне поширок политички консензус и јавна поддршка во земјата за таквата реформа. Конечно, тоа придонесува кон подобро спроведување на законите по нивното донесување, како и начелно кон зголемување на довербата на јавноста во јавните институции.
120. Конечно, се советува секоја уставна или законска измена да биде придружена со темелна процена на нејзините практички импликации, вклучително и ресурсите потребни за нејзиното делотворно спроведување. Ова е особено важно онаму каде се предвидени нови или засилени механизми за следење или извршување, било во рамките на Уставниот суд или преку вклученост на други тела. Обезбедувањето поддршка на таквите механизми преку соодветни човечки и финансиски ресурси ќе биде клучно за нивната делотворност во практиката.

[КРАЈ НА ТЕКСТОТ]

108 Види *Препораки за унапредување на учеството на здруженијата во процесите на донесување 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.

109 Види *Насоки на ОДИХР за демократско изготвување закони со цел добивање подобро законодавство* (2024), Начело 7.

110 *Ibid.*, начело 7.