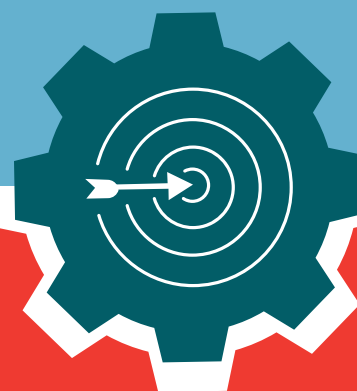


# ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА НА УСТАВНИОТ СУД

на Република Северна Македонија



Kingdom of the Netherlands



Институт за човекови права



**НАСЛОВ**

**Функционална анализа на Уставниот суд на Република Северна Македонија**

**ИЗДАВАЧ**

**Институт за човекови права**

**ЗА ИЗДАВАЧОТ**

**Маргарита Цаца Николовска**

**АВТОР**

**Темелко Ристески**

**ЛЕКТУРА**

**Татјана Стојановска**

**ЛИКОВНО ГРАФИЧКО ОБЛИКУВАЊЕ:**

**Дамјан Канзуров**

**Декември 2020, Скопје**

---

*Проектот „Уставниот суд – заштитник на владеењето на правото“ е поддржан од Кралството Холандија. Наведените мислења во овој документ се мислења на авторот и не ги одразуваат секогаш мислењата на донаторот.*

# СОДРЖИНА

---

<b>ИЗВРШНО РЕЗИМЕ</b> .....	<b>5</b>
<b>ВОВЕД</b> .....	<b>6</b>
<b>ЦЕЛ НА ФУНКЦИОНАЛНАТА АНАЛИЗА</b> .....	<b>7</b>
<b>МЕТОДОЛОГИЈА</b> .....	<b>7</b>
<b>ПОЛОЖБАТА НА УСТАВНИОТ СУД ВО УСТАВНИОТ ПОРЕДОК НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И НЕГОВАТА НЕ/ЗАВИСНОСТ</b> .....	<b>10</b>
<b>ПЕРСОНАЛНИОТ СОСТАВ НА УСТАВНИОТ СУД И НЕГОВАТА НЕ/ЗАВИСНОСТ</b> .....	<b>12</b>
Избор на уставни судии или поставување „наши луѓе“ за уставни судии .....	13
Истакнат правник, што е тоа? .....	15
Родова не/еднаквост во Уставниот суд .....	17
Пропорционална не/застапеност на припадниците на етничките заедници кај персоналот на Уставниот суд .....	18
Стручната служба на Уставниот суд – сервис без кој не се може .....	18
<b>НЕМАТЕРИЈАЛНИОТ И МАТЕРИЈАЛНИОТ СТАТУС НА ПЕРСОНАЛОТ НА УСТАВНИОТ СУД И НЕГОВАТА НЕ/ЗАВИСНОСТ</b> .....	<b>22</b>
Судии – нематеријален статус .....	23
Судии - материјален статус .....	24
Службениците во Стручната служба – уставно-судски, а не административни службеници .....	27
<b>НАДЛЕЖНОСТИ НА УСТАВНИОТ СУД</b> .....	<b>29</b>
Основна и посебни надлежности .....	30
<b>ОДЛУКИ НА УСТАВНИОТ СУД</b> .....	<b>32</b>
Постапка за оценка на уставноста и законитоста .....	33
Постапка за заштита на слободите и правата од член 110, алинеја 3 на Уставот .....	35
<i>Малку барања, многу малку уважени барања за заштита на слободите и правата</i> .....	37
Уставна жалба (тужба) – многу држави ја имаат, Северна Македонија ја нема .....	38

<b>ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ ВО РАБОТЕЊЕТО НА УСТАВНИОТ СУД</b> .....	<b>40</b>
Дали Уставниот суд е не/ефикасен според бројот на примените и решените предмети? .....	41
<i>Примени, решени и нерешени предмети, на годишно ниво</i> .....	41
<i>Број на решени предмети, според видот на актот за решавање</i> .....	43
Може ли Уставниот суд да биде поефикасен? .....	45
<b>ИЗВРШУВАЊЕ НА ОДЛУКИТЕ НА УСТАВНИОТ СУД</b> .....	<b>46</b>
Конечност, извршност и задолжителност на одлуките .....	47
Извршување, следење и обезбедување на извршувањето .....	47
<b>ФИНАНСИРАЊЕ НА УСТАВНИОТ СУД ИЛИ ФИНАНСИСКА НЕ/САМОСТОЈНОСТ</b> .....	<b>49</b>
Парите се храна за институциите, а Уставниот суд е институција .....	50
Без доволно пари за Уставниот суд нема ефикасна заштита на владеењето на правото .....	50
Проблемот со финансиската независност на судот е решлив .....	51
<b>УСЛОВИ ЗА РАБОТА ВО УСТАВНИОТ СУД</b> .....	<b>52</b>
Нова зграда, добри услови за работа. Но, можат да бидат и подобри .....	53
<b>ЗАКОН ИЛИ ДЕЛОВНИК ЗА УСТАВНИОТ СУД</b> .....	<b>55</b>
Многу европски држави имаат закон за уставниот суд, Северна Македонија го нема .....	56
Република Северна Македонија нема закон за Уставниот суд, а дали треба да има? .....	57
Историска перспектива на Република Северна Македонија во законското регулирање на уставното судство. ....	59
<b>ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО РАБОТАТА НА УСТАВНИОТ СУД</b> .....	<b>63</b>
Судот има услови за транспарентност .....	64
Негативна еволуција - од полна кон ограничена транспарентност .....	65
Ликот на транспарентниот Уставен суд .....	67
<b>СОРАБОТКА НА УСТАВНИОТ СУД СО УСТАВНИТЕ СУДОВИ НА ДРУГИ ДРЖАВИ</b> .....	<b>68</b>
Преку соработката се разменуваат идеи, а идеите се подвижувачи на акциите .....	69
<b>ЗАКЛУЧОЦИ</b> .....	<b>70</b>
<b>КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА</b> .....	<b>72</b>

# ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

---

Овој документ е изработен во рамки на проектот „Уставниот суд – заштитник на владеењето на правото“, спроведен од Институтот за човекови права, овозможен со поддршка од Кралството Холандија.

Негова основна цел е да се детектираат проблемите со кои се соочува Уставниот суд на Република Северна Македонија, од аспект на неговата поставеност и улога во уставниот поредок на Републиката, како орган за заштита на уставноста и законитоста. Поаѓајќи од оваа основна цел за анализа, се прави обид да се предвидат специфичните мерки, кои, како предизвици од организациски и функционален аспект се поставуваат пред Уставниот суд заради зголемување на степенот на неговата ефикасност во заштитата на уставноста и законитоста.

Прво е изработена функционалната анализа, а потоа следува длабинска анализа која е насочена кон остварување на општата цел на проектот „Уставниот суд - заштитник на владеењето на правото“ – со цел да се истакне важноста на Уставниот суд на Република Северна Македонија како заштитник на владеењето на правото и неговите посебни цели - да се подигне свеста за работата на Уставниот суд, да се насочи интересот на јавноста за неговата работа и неговото влијание; да се подобри прибирањето податоци низ константен мониторинг и анализа на работата на Уставниот суд и да се зголеми познавањето на јавноста за достапните механизми за заштита на уставноста и законитоста на законите и правните акти, како и на уставно гарантираните човекови права и слободи пред Уставниот суд.

Со аксиолошкиот пристап во анализирањето на состојбите на општата цел на проектот и дадовме вредносна димензија во однос на заштитата на уставноста и законитоста, како императив за владеење на правото и воспоставување правда во општеството, како највисока вредност во општествените односи и идеја водилка на правото.

# ВОВЕД

---

Уставното судство во Република Северна Македонија се ближи кон крајот на шестата деценија од неговото постоење. Првиот уставен суд, како посебна институција на уставниот поредок за контрола на уставноста на законите и уставноста и законитоста на другите општи акти, е воведен со Уставот на Социјалистичка Република Македонија од 1963 година. Започнал со работа на 15 февруари 1964 година. Неговата кадровска и организациска поставеност, неговата надлежност и постапките за извршување на работите од неговата надлежност биле уредени со посебен закон. Тоа е законот за Уставниот суд на Македонија, кој е донесен кон крајот на 1963 година, а влегол во сила на 30 јануари 1964 година.

Со Уставот на Социјалистичка Република Македонија, од 1974 година и Законот за основите на постапката и дејството на одлуките на Уставниот суд, од 1976 година, се направија мали измени во надлежноста на судот и правното дејство на неговите одлуки, но неговата позиција во однос на законодавната и извршната власт останаа неизменети. Уставниот суд беше дел од системот на единство на власта и имаше задача да ја обезбедува внатрешната хармонија на правниот поредок. Наспроти релативно ограничената надлежност (меѓу другото, тој немаше можност да укинува или поништува неуставни закони, туку само да ја констатира нивната несогласност со Уставот), Уставниот суд во тој период играше значајна улога во заштитата на правниот поредок во рамки на политичкиот систем, заснован на принципот на единство на власта.

Конечно, со малку променета положба и потесна уставна регулација, Уставниот суд, како институција на уставниот поредок, го воведува и Уставот на Република Македонија од 1991 година.<sup>1</sup>

Според член 108 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста, а преку неа го штити и владеењето на правото како една од темелните вредности на уставниот поредок на Републиката. Воспоставувањето и зацврстувањето на владеењето на правото е една од целите на уставниот поредок на Републиката, утврдени со Преамбулата на Уставот. Во функција на воспоставувањето и зацврстувањето на владеењето на правото е почитувањето на начелата на уставност и законитост.

Општо кажано, уставноста и законитоста мора да се сфатат и да се третираат и од аспект на нивната општествено-политичка, социолошка и материјално-правна смисла. Така сфатени и третирани, овие начела налагаат општествените односи да се регулираат со правни прописи кои сите мора да ги почитуваат, почнувајќи од граѓаните како поединци, па до државните органи, организации и институции. Во крајна линија, имплементацијата на овие начела во правниот поредок може да се сведе на следново: прво, да се согледаат објективните општествени односи; второ, тие односи да се регулираат со уставни и законски норми; трето, да се обезбеди почитување на нормите од сите и секогаш и четврто, да се обезбеди систем на реални гаранции за нивното почитување и санкции за нивното кршење, како и систем на ефикасна заштита од прекршувањата на нормите.

---

<sup>1</sup> Види пошироко кај Шкарик С., (2004) Споредбено и македонско уставно право, стр. 679-685.

Во правните системи на најголем број држави на современиот свет заштитата на уставноста и донекаде законитоста им е доверена на уставните судови. На браникот на заштита на уставноста и законитоста во Република Северна Македонија, според Уставот, стои Уставниот суд на Републиката.

## ЦЕЛ НА ФУНКЦИОНАЛНАТА АНАЛИЗА

Цел на функционалната анализа на Уставниот суд е да се **детектираат состојбите во поглед на неговата поставеност и улогата во уставниот поредок**. Во рамки на оваа основна цел анализата ги предвидува специфичните мерки со кои се идентификуваат предизвиците што стојат пред Уставниот суд од организациски и функционален аспект. Се надеваме дека, како резултат на анализата, стручната јавност ќе има можност да одреди конкретни мерки за подобрување на состојбата и подобро остварување на целите на судот.

Вака поставената цел на функционалната анализа е во функција на истакнувањето на важноста на Уставниот суд на Република Северна Македонија како заштитник на владеењето на правото, коешто, всушност, е и општата цел на проектот „**Уставниот суд - заштитник на владеењето на правото**“ во чии рамки се изработува овој документ. Проектот „**Уставниот суд - заштитник на владеењето на правото**“ е имплементиран од Институтот за човекови права, со финансиска поддршка на Холандската амбасада во Скопје.

## МЕТОДОЛОГИЈА

Гледано од методолошки аспект, функционалната анализа може да се третира како метод и како согледана состојба на работите во врска со Уставниот суд, како заштитник на владеењето на правото. За да се дојде до согледаната состојба на работите, таа треба да се согледува. Согледувањето на состојбата на работите, врз основа на претходно извршена анализа, претставува синтеза.

Во нашиов случај, функционалната анализа ги опфаќа двете компоненти, аналитичкиот дел и синтетичкиот дел. Со аналитичкиот дел на функционалната анализа се дадени елементите за согледување на состојбата, односно елементите за синтезата. Резултат на согледувањето на состојбите (синтезата), е актуелната состојба – положбата на Уставниот суд како дел од уставниот систем на Република Северна Македонија.

Аналитичкиот дел од функционалната анализа опфаќа нормативна анализа, политиколошка анализа и аксиолошка анализа на положбата на Уставниот суд во уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со нормативната анализа се опфатени нормите - одредбите од Уставот на Република Северна Македонија, со кои е регулирана положбата на Уставниот суд во уставниот поредок на Републиката, неговиот состав, уставниот статус на судиите во него, неговата надлежност и други прашања во врска со местото и улогата на Уставниот суд, како дел од уставниот систем на Републиката.

Потоа, со оваа анализа се разгледани одредбите на Деловникот на Уставниот суд, како општ подзаконски акт за регулирање на начинот на работата на Уставниот суд и постапката пред него.

Во Деловникот се содржани одредби – норми од општо значење за Уставниот суд; потоа одредби за начинот на работата на судот, за постапката за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на прописите и другите општи акти, за постапката за заштита на слободите и правата од член 110, алинеја 3 од Уставот; за постапката за одземање имунитет, за утврдување на одговорноста и за утврдување на настапувањето на условите за престанок на функцијата на претседателот на Републиката; за постапката за решавање судир на надлежност и други одредби од значење за извршување на работите од надлежност на судот. Сите одредби од Деловникот на судот беа предмет на нормативната анализа.

Покрај Деловникот на Уставниот суд, извршивме анализа на Правилникот за внатрешна организација на стручната служба на судот, со приложениот Органограм на организацијата на судот, како и на Правилникот за систематизација на работните места во стручната служба на судот, со приложениот Табеларен преглед на работните места во службата.

Драгоцени податоци за потребите на анализава најдовме во годишните извештаи – Прегледи на работата на Уставниот суд.

Потоа, извршена е анализа на Законот за судовите, Законот за платите на судиите, Законот за плата и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица, Законот за платите на членовите на Судскиот совет на Република Северна Македонија, Законот за плати на јавните обвинители и Законот за платите на членовите на Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија.

Со цел да се оствари увид во развојот на уставното судство во Северна Македонија, од неговото востановување во 1963 година до денес, извршена е анализа на Законот за Уставниот суд од 1963 година и Законот за основите на постапката пред Уставниот суд на Македонија од 1976 година.

Со примена на компаративниот метод извршена е анализа на одредбите за составот, надлежностите и финансирањето, содржани во одредбите на Законите за уставните судови на Република Словенија, Република Хрватска, Република Србија, Република Српска, Република Црна Гора, Република Бугарија, Република Албанија и Република Косово. Потоа, извршен е увид во општите – основните одредби на законите за уставните судови на други европски држави, и тоа: Австрија, Белорусија, Германија, Латвија, Литванија, Молдавија, Финска, Романија, Чешка, Русија, Словачка, Полска, Турција, Унгарија и Украина.

При анализата се служевме со граматичко, логичко, системско, телеолошко, споредбено и историско толкување на нормите содржани во наведените општи правни акти.

Со политиколошката анализа настојуваме да ги согледаме односите на Уставниот суд со носителите на политичката моќ и власт во Републиката, гледани низ призмата на Уставот и законите. Цел на тоа согледување беа состојбите и степените на зависност на Уставниот суд од нив, со намера да се изнајдат решенија за намалување



на таа зависност, како и со крајна цел да се обезбеди ефикасна работа на судот во заштитата на уставноста и законитоста, во функција на заштитата на владеењето на правото во Републиката.

Со аксиолошкиот пристап направивме обид на функционалната анализа да и дадеме вредносна димензија. Давањето на таа димензија ни овозможи во анализата да внесеме вредносна содржина во однос на заштитата на уставноста и законитоста, како императив за владеење на правото и воспоставување на правда во општеството, како највисока вредност во општествените односи и идеја водилка на правото.<sup>2</sup>

За изработка на функционалната анализа беа користени податоците од интернет страницата на Уставниот суд, податоците од годишните извештаи за работата на судот, како и информациите за тековните настани и работи во судот.

Во текот на изработката на функционалната анализа беше одржана работна средба меѓу претставници на Институтот за човекови права и Уставниот суд. При тоа, претседателот на судот, во своето речиси двочасовно излагање за состојбите во судот и проблемите со кои се соочува, ни пружи драгоцените сознанија од значење за изработката на анализава. Тој посебно ја потенцираше потребата од воспоставување повисок степен на функционална, буџетска и административна независност на Уставниот суд.

По работната средба беа воспоставени неколку телефонски контакти со секретарот на судот. При тоа, беа барани додатни информации, како и одредени појаснувања во врска со претходно добиените информации и стекнатите сознанија. Секретарот на судот даваше детални информации и појаснувања, со што значително ни помогна во согледувањето на фактичката состојба, што е неопходно за изработка на објективна анализа.

Врз основа на анализа на одредбите од Уставот, законите и Деловникот на Уставниот суд, извршено е согледување на положбата на Уставниот суд на Република Северна Македонија во уставниот поредок на Републиката. Резултат на согледувањето на неговата положба, како компонента на функционалната анализа, е согледаната положба на Уставниот суд во уставниот поредок на Републиката, како и интерната (внатрешната) состојба на Уставниот суд, пред се од аспект на неговата независност во одлучувањето, како круцијално начело за заштитата на уставноста и законитоста во Република Северна Македонија.


---

<sup>2</sup> Камбовски В., Филозофија на правото (2010), Македонска академија на науките и уметностите, Скопје, стр. 243 – 249.



**01**

**ПОЛОЖБАТА НА УСТАВНИОТ СУД  
ВО УСТАВНИОТ ПОРЕДОК НА  
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА  
И НЕГОВАТА НЕ/ЗАВИСНОСТ**



Според член 108 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.

Очигледно е дека Уставот ги третира начелата на уставност и законитост, како единствено начело на организирање, уредување и функционирање на општествено-политичкиот систем на Републиката, со сета негова општествена поставеност, со сите негови органи и институции утврдени со нејзиниот уставен поредок. Според тоа, спроведувањето на ова начело е одраз на општите карактеристики на целиот општествено-политички систем, со неговите потсистеми - политички, економски и најпосле правниот поредок, како негов потсистем.

Со спроведувањето на ова начело се штити уставноста и законитоста, како состојба на ред и поредок во општеството. Нејзината заштита е основна надлежност на Уставниот суд на Република Северна Македонија.

Во системот на заштитата на уставноста и законитоста Уставниот суд го зазема највисокото место. Неговите одлуки за заштита на уставноста и законитоста се задолжителни и извршни за сите правни субјекти. Тие се конечни и извршни. Против нив не е дозволена жалба. Уставниот суд е независен од другите органи на државната власт. Во неговата работа тој е независен од Собранието, од претседателот на Републиката, од Владата и од редовните судови. Со ова Уставниот суд се издига на ниво на највисок авторитет во заштитата на уставноста и законитоста.

Од правна гледна точка Уставниот суд исклучиво е зависен од Уставот на Република Северна Македонија. Уставот е надреден на сите јавни власти. Тој е надреден и над сите нивни активности, вклучувајќи ја тука и контролата на уставноста на законите и уставноста и законитоста на подзаконските општи правни акти. Со таквата позиција во уставниот поредок **Уставниот суд се јавува во улога на гарант за почитување на Уставот на Република Северна Македонија-како акт со надзаконско дејство**. Со оваа улога Уставниот суд целосно се вклопува во системот на владеење на правото, како темелна вредност на уставниот поредок, но не и во системот на поделба на власта на законодавна, извршна и судска, која е исто така темелна вредност на тој поредок.

Уставниот суд го сочинуваат девет судии. Нема независен уставен суд ако судиите се зависни. Токму затоа Уставот на ова прашање му посветува особено внимание, со тоа што обезбедува механизми за ставање на судиите во независна позиција од носителите на власта и од имателите на политичка моќ во републиката. Тие механизми се неспоиво-ста на функцијата судија на Уставниот суд со вршење друга јавна функција и професија или со членување во политичка партија, имунитетот на судија на Уставниот суд и немож-носта уставниот судија, без негова волја, да се отстрани од функцијата пред истекот на мандатот, освен во случај ако биде осуден за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или ако трајно ја изгуби способноста да ја врши својата функ-ција, коешто го утврдува самиот Уставен суд. **Положбата на Уставниот суд во уставни-от поредок на Република Северна Македонија, утврдена со Уставот на Републиката, му овозможува на судот функционална независност.**

Но, практиката покажува дека, во однос на независноста на Уставниот суд, нормативното пропишано со одредбите на Уставот секогаш не е во согласност со фактичкото. Функционалната независност не е можна без негова административ-на и финансиска (буџетска) независност.



02

**ПЕРСОНАЛНИОТ СОСТАВ НА  
УСТАВНИОТ СУД И НЕГОВАТА  
НЕ/ЗАВИСНОТ**

**Персоналниот состав на Уставниот суд го сочинуваат судиите и вработените во стручната служба на судот.**

## **ИЗБОР НА УСТАВНИ СУДИИ ИЛИ ПОСТАВУВАЊЕ „НАШИ ЛУЃЕ“ ЗА УСТАВНИ СУДИИ**

Судиите на Уставниот суд ги избира Собранието на Република Северна Македонија, со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Собранието избира тројца судии, со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија (Бадентерово мнозинство).

Мандатот на судиите трае девет години, без право на повторен избор. Вака поставениот мандат на уставните судии оневозможува една владејачка коалиција да си ги „постави“ - избере сите уставни судии од редовите на „своите луѓе“. Сепак, во случај на подолго задржување на одредена владејачка коалиција на власт, постои можност сите судии на Уставниот суд да бидат од редовите на „нашите“, – „своите луѓе“ од кои се очекува послушно да постапуваат по налозите на власта.

Судиите на Уставниот суд се избираат од редот на истакнати правници.

Со Уставниот суд раководи претседател, кого го избира судот од редот на судиите со двотретинско мнозинство гласови. Неговиот мандат трае три години, без право на повторен избор.

Во рамки на нивните уставни надлежности, по двајца судии на Уставниот суд предлагаат претседателот на Републиката и Судскиот совет на Република Северна Македонија. Останатите пет судии ги предлага Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Северна Македонија.

Составот на Уставниот суд и начинот на избор на судиите треба да биде во функција на неговата независност од носителите на власта и моќта во општеството. Меѓутоа, токму преку изборот на судиите органите на политичкото одлучување можат да остварат влијание врз работата на Уставниот суд за заштита на уставноста и законитоста.

Уставниот суд на Република Северна Македонија опстојува и работи во услови на турбулентно окружување кое се одликува со остри спротивности и судири меѓу носителите на политичката моќ. При тоа, оние што се на власт често гледаат во Уставниот суд инструмент за заштита на нивните политички интереси, инкорпорирани во законите што ги донесува Собранието, во кое имаат мнозинство пратеници. Оние пак што се во опозиција, во него често гледаат инструмент за заштита на интересите на владејачката гарнитурa, кои, најчесто, се спротивни на нивните интереси. Затоа Уставниот суд се наоѓа во клинч меѓу едните и другите.<sup>3</sup> Тоа, без сомнение, ја отежнува неговата позиција на политички неутрален орган, чија основна задача е заштита на уставноста и законитоста во општеството, без оглед на тоа кој од носителите на политичката моќ е на власт или пак во опозиција.

<sup>3</sup> Подетално и низ примери, види: Хелсиншки комитет за човекови права (2016), Уставниот суд во стегата меѓу политичките интереси и човековите права.

Ако Уставниот суд, според Уставот, е политички неутрален орган и како таков стои на браникот на заштитата на уставноста и законитоста, Собранието на Републиката, како орган кој ги избира судиите на Уставниот суд, не е политички неутрално. Врз него најголемо влијание има Владата, која, преку бројноста на пратениците, практично врши контрола над неговата работа.

Тешко може да се каже дека претседателот на Републиката е политички неутрален, иако, како претседател на сите граѓани на Републиката, би требало да биде. Нему Уставот му забранува да врши функција во политичка партија, а не му забранува да биде нејзин член.

Судскиот совет на Република Северна Македонија, на чии членови Уставот им забранува да членуваат во политички партии, би требало да биде политички неутрален. Но, практиката долги години покажуваше дека не е.

Во услови на турбулентно и несигурно политичко окружување се навестуваат две опасности штетни по позицијата на Уставниот суд во функција на заштита на уставноста и законитоста.

Првата опасност е тој да се политизира, со стремеж заштитата на уставноста и законитоста да ја користи само како параван за сопствено наметнување, како политички фактор. Втората опасност е тој да срасне со политичката власт и место фактичка, да обезбедува привидна уставност и законитост, во согласност со интересите на владејачката гарнитура.

Од друга страна гледано, и уставните судии се „луѓе од крв и месо,“ со свои интереси, потреби; со свои мотиви, желби и стравувања; со свој разум и чувства; со свои политички и идеолошки ставови и т.н. Нема политички апсолутно неутрална личност. Секој човек има, помалку или повеќе, симпатии кон одредени политички и идеолошки погледи и правци. Некој е левичар, некој десничар; некој преферира социјализам, некој капитализам; некој е за демократија, друг за „цврста рака.“ Затоа, од уставните судии, во услови на турбулентно окружување, не може да се очекува апсолутна непристрасност кон еден или друг носител на политичка моќ во општеството. Пристрасноста е емоционална категорија. Луѓето, покрај разумот, имаат и емоции. Но кога се одлучува за правните работи, емоциите треба во потполност да се исклучат. Судијата, или кој било донесувач на правни одлуки, треба да се потпира на ладниот здрав разум, како што пишува Томас Пејн, а чија суштина ја објаснуваат грчките и римските стоичари, како и Спиноза во петата книга од неговата „Етика“.

Во вакви услови, Уставниот суд може да се наметне како авторитетен заштитник на уставноста и законитоста само ако е составен од луѓе со големо стручно знаење, со високо развиено чувство на одговорност пред општеството и граѓаните, со развиена правничка и општествена имагинација за согледување на визијата што ја наметнуваат воспоставувањето и зацврстувањето на владеењето на правото, гарантирањето на човековите права и граѓанските слободи и другите цели на уставниот предок на Република Северна Македонија утврдени со преамбулата на Уставот; како и со висок степен на лична храброст да се борат за нејзино остварување, без оглед на ризикот кој можат врз себе да го навлечат поради несогласувањето и незадоволството на носителите на политичката моќ.

## ИСТАКНАТ ПРАВНИК, ШТО Е ТОА?

Во врска со наведеното, се наметнува прашањето за значењето на поимот „истакнат правник“, во функција на судија на Уставниот суд. Уставот, во член 109, став 4, пропишува дека судиите на Уставниот суд се избираат од редот на истакнатите правници. Истото го пропишува и за членовите на Судскиот совет на Република Северна Македонија. **Но, ниту Уставот, ниту кој било закон го дефинира поимот „истакнат правник.“** За овој поим не само што не постои дефиниција, туку не постои негово попрецизно одредување во Уставот и во законите на Републикава.<sup>4</sup>

Токму поради тоа поголемиот дел од експертската јавност, за уставното судство, се против ваквата конструкција и тие предлагаат соодветни измени кои ќе имаат за цел да се овозможи избор на судии со висок интегритет и поголемо искуство и квалитет во работата, или пак попрецизно одредување на овој термин.

Според некои од нив образованието на судиите им обезбедува интелектуална независност. Тоа подразбира добро познавање на Уставот, од една страна, и добро познавање на човековите права и на меѓународното право, посебно европското право. Ваквото образование е особено значајно при толкувањето на Уставот и толкувањето на законите и другите прописи при извршувањето на работите од надлежност на Уставниот суд. Интелектуалната независност е основа за интегритетот на судијата. Без неа нема интегритет, а без интегритет нема независен уставен судија.

Кога сме кај образованието, **ниту Уставот, ниту пак Деловникот на Уставниот суд, не пропишуваат подетални критериуми во однос на образованието на судиите на Уставниот суд.** Тие се задоволуваат со терминот „истакнат правник“. Значи, во поглед на образованието, судијата на Уставниот суд треба да е дипломиран правник и да е истакнат.

Од биографиите на уставните судии од актуелниов состав на судот се гледа дека 7 од нив се дипломирани правници, од кои 6 со положен правосуден испит и двајца доктори на науки, од кои еден е универзитетски професор.

Во Македонија, како што е погоре наведено, изборот на судиите се врши од редот на таканаречените „истакнати правници“. – поим кој, како што веќе погоре наведовме, не е прецизно дефиниран.

За негово попрецизно одредување ќе тргнеме од семантичкото значење на терминот „истакнат.“ Овој термин означува нешто, означува битие во објективната стварност (човек, објект, животно, растение и сл.) што според некоја особина (големина, убавина, добрина, работливост, и сл.) стои над другите, нему сродни битија, се истакнува во однос на нив, стрчи над нив, ги надвисува и сл.

Истакнатиот правник, со своите посакувани правнички особини, стои над мнозинството други правници. Тој, со своето знаење, култура, морал, елоквенција, ги надвисува другите правници. Тој е „видлив“, препознатлив во јавноста. Него го познава не само стручната, туку и пошироката јавност. Не е истакнат правник оној уставен судија кој не и е познат,

---

<sup>4</sup> Во одредбата на член 26 од Законот за судскиот совет на Република Северна Македонија е наведено дека „членовите на Советот што ги избира Собранието на Република Македонија, како и членовите што ги избира Собранието на Република Македонија, по предлог на претседателот на Република Македонија, се од редот на универзитетски професори по право, адвокати и други истакнати правници. Ова е многу скромна обид да се дефинира поимот истакнат правник. Но, факт е дека ниту сите универзитетски професори по право, ниту сите адвокати се истакнати правници.

не само на пошироката јавност, туку и на потесната правничка јавност во државата. Уставен судија-анонимус- е дијалектичка спротивност на уставниот судија-истакнат правник.

**Условите што треба да ги исполнува уставниот судија - истакнат правник, во основа се поклопуваат со општоприфатените меѓународни стандарди за дефинирање на поимот-истакнат правник.** Во компаративното уставно право дефиницијата на овој поим, која најмногу им се приближува на тие стандарди, е дадена во **Законот за Уставниот суд на Република Црна Гора.**

Според овој закон (член 9, став 2) „за истакнати правници се сметаат професорите на правни науки, судиите, државните обвинители, адвокатите, нотарите, правниците кои работат во државните органи, органите на државната управа и локалната самоуправа, односно локалната управа, како и правниците кои работат во трговските друштва и во правните лица, а кои уживаат професионален и личен углед.“

Оваа дефиниција би можела да ни послужи за поблиско објаснување на поимот „истакнат правник“, согласно со општопознатите меѓународни стандарди за уставен судија – истакнат правник. Недостаток и е недоволната одреденост на поимите „професионален и личен“ углед, од аспект на средината – окружувањето во кое тој углед се ужива. Професионален углед може да се ужива во потесна или поширока средина, односно круг на луѓе (еден суд, еден град, една општина, во државата како целина, односно меѓу сите нејзини граѓани и т.н.) Колку таа средина е поширока, толку значењето на угледот е поголемо. Ако средината е државата, односно, во нашиов случај Републиката во целост, или подобро кажано нејзините граѓани, тогаш тој углед е највисок. Уште повисок ќе биде ако правникот ужива професионален и личен углед и надвор од територијата на Републикава, на пример судија во меѓународен суд или правник во меѓународна институција. Со оглед на фактот дека бројот на правниците што уживаат професионален и личен углед и надвор од Републикава е мал, ние за дефинирањето на поимот-истакнат правник, според моделот од Законот за Уставниот суд на Црна Гора, би можеле да се задоволиме ако правникот, како врвен стручњак за правото и со врвен личен углед и достоинство и е познат на целата македонска граѓанска јавност. **Според тоа, уставен судија може да биде правник, кој, согласно со општоприфатените меѓународни стандарди за истакнат правник, ужива професионален и личен углед меѓу граѓаните на Република Северна Македонија.**<sup>5</sup>

5 Според наше мислење, базирано на искуството, за да се здобие со статус-истакнат правник, покрај општите услови - завршен правен факултет и положен правосуден испит, правникот би требало да има најмалку 20 години стаж на судија, од кои пет години стаж на судија на Врховниот суд; или исто толку долг стаж на Јавен обвинител на Република Северна Македонија, Државен правобранител или Народен правобранител, или најмалку десет години советник или секретар на Уставниот судот, или најмалку 20 години стаж во стручната служба на Уставниот суд, од кои најмалку пет години советник на судот или секретар на судот; потоа, во последните пет години да има објавено најмалку шест рецензирани научни трудови во референтна научна публикација, или, под истиот услов, универзитетски професор во звање вонреден или редовен професор или научен советник во институт, во последните три години пред изборот да има најмалку 10 јавувања со свои ставови и мислења во средствата за јавно информирање: телевизија, радио, интернет-портали или дневен печат; во последните три години пред изборот, со своја дискусија да учествувал на најмалку шест научни или стручни конференции, трибини, тркалезни маси и сл; да поседува сертификат за познавање на еден од најмногу употребените светски јазици (англиски, француски, руски или германски), издаден од официјален европски тестатор, член на здружението ALTE на европски тестатори на B2 (B2) нивото на ЦЕФР (CEFR), односно ИЕЛТС со 5-6 поени, ФЦЕ, БЕК В, ИЛЕК, ИКФЕ, БУЛАТС, или Аптис, или ТОЕФЕЛ ПБТ со најмалку 500 бода, ТОЕФЕЛ ЦБТ со најмалку 175 бода или ТОЕФЕЛ ИБТ со најмалку 60 бода, или ДЕЛФ, ТЦФ, ТЕФ, или Гете- сертификат, ТестДаФ и да поседува сертификат за познавање на компјутерски програми за канцелариско работење и интернет. Покрај овие квалитети, тој може да има и други стручни квалитети и правничко искуство (на пример во меѓународни организации и институции (судија во меѓународен суди или правник во меѓународна институција), висока позиција во орган на управа (министер, заменик министер, државен секретар), академик, по моралните квалитети и стручност нашироко познат нотар, исто така познат адвокат и сл. кои го прават да биде познат – истакнат со својата стручност во домашната, а и во странската јавност. Важно е тој да биде широко познат правник, истакнат над другите правници, непознати или помалку познати на македонската јавност.



Од аспект на водењето во кариерата-истакнатиот правник, пред изборот за судија на Уставниот суд треба да ги има поминато сите скалила во правната област на која претходно работел. Така на пример, ако се работи за избор на уставен судија од редот на судиите, за што впрочем предлог дава Судскиот совет на Република Северна Македонија, кандидатот не смее да ги прескокне Апелацискиот и Врховниот суд. Недопустливо е, од судија на основен суд, да оди на функција судија на Уставниот суд.

Уставен судија од редовите на управата не смее да ги прескокне работите на првостепената и второстепената управна постапка, потоа функцијата судија на Управниот суд и Вишиот управен суд, за конечно, при крајот на неговиот работен век, да дојде на функција судија на Уставниот суд. Само така ќе се стекне со врвно искуство во правната струка. Искуството, надополнето со широки теориски знаења и искуство во научното и стручното творештво, ќе даде истакнат правник во вистинска смисла на зборот.

Функцијата-судија на Уставен суд- е врв во кариерата на правникот. Од тој врв, по истекот на мандатот, тој треба да оди во заслужена пензија, со полн пензиски стаж. Ако за судија на судот се избере помлад правник, кој по истекот на мандатот мора да се врати во редовите на правната струка надвор од судот, постои опасност да им се „умилкува“ на носителите на политичка власт и моќ за да му се обезбеди сигурно и добро платено место во некој од државните органи и институции или друго место за кое е потребен „изим“ од нивна страна. Тоа ќе го доведува во ситуација да биде зависен од нив, а зависен уставен судија не е добар заштитник на уставноста и законитоста.

## РОДОВА НЕ/ЕДНАКВОСТ ВО УСТАВНИОТ СУД

Кога сме кај персоналниот состав на Уставниот суд, воочлива е **бројната доминантност на уставните судии - мажи, во однос на уставните судии - жени**. Во актуелниов состав на судот, шест судии се мажи, наспроти три судии жени. Ова се коси со начелото на правична родова застапеност, на чија примена, во најново време, многу се инсистира. Впрочем, ова е во спротивност и со уставното начело на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите од член 9 на Уставот на Република Северна Македонија.

Наспроти судиите, во **стручната служба на судот бројно предоминанти се жените**. Тие сочинуваат 95% од персоналот на службата.

Нема сомнение дека при изборот на судиите на Уставниот суд предност треба да им се даде на стручноста и моралните квалитети на кандидатите. Но, факт е дека меѓу повеќе илјади правници – жени (универзитетски професори, судии, адвокати, административни службеници и др.) може да се најдат жени кои ги носат атрибутите на истакнат правник, какви што бара многу одговорната и високо почитуваната позиција на судија на Уставниот суд.

Човечките интелектуални потенцијали на општеството треба максимално да се искористуваат за негов побрз напредок кон остварувањето на целите на уставниот предок на Републикава. Кај жените-правници лежи голем интелектуален потенцијал. Поради конзервативниот однос кон ангажманот на жените во вршењето на јавни функции, кој, за жал, се' уште е присутен во општеството, тој потенцијал не е доволно искористен.

При вработувањето на службеници во стручната служба на Уставниот суд, во иднина, мора да се води сметка за родовата еднаквост, со давање предност на стручноста на кандидатите.

## ПРОПОРЦИОНАЛНА НЕ/ЗАСТАПЕНОСТ НА ПРИПАДНИЦИТЕ НА ЕТНИЧКИТЕ ЗАЕДНИЦИ КАЈ ПЕРСОНАЛОТ НА УСТАВНИОТ СУД

Според сознанијата од работната средба со претседателот на судот, секретарот на судот и две одговорни лица од стручната служба, **во судот не е застапен ниту принципот на пропорционална застапеност на припадниците на етничките заедници во структурата на вработените.** Во врска со ова, дополнително, од одговорно лице во судот, добиена е информација дека во составот на стручната служба од другите етнички заедници има само еден Србин. Останатите се Македонци / Македонки. Имајќи го предвид Амандман VI на Уставот на Република Северна Македонија, кој пропишува соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции, на сите нивоа, ова звучи поразително. Иако основен критериум за вработување во судот треба да биде стручноста, во мера со која не ќе се повреди принципот на стручност, треба да се води сметка и за овој принцип. „Се‘ според мерата“ би рекол Аристотел.

## СТРУЧНАТА СЛУЖБА НА УСТАВНИОТ СУД – СЕРВИС БЕЗ КОЈ НЕ СЕ МОЖЕ

Стручната служба на Уставниот суд ја сочинуваат 20 државни службеници: советници на судот, самостојни советници, советници, стручни соработници, како и административни и административно-технички работници. Од советниците девет се со статус државни советници. Таа ги врши стручно - аналитичките, информативно-документациските и административно-техничките работи за потребите на судот.

Стручно-аналитичките работи опфаќаат теоретски, компаративни и емпириски проучувања на одделни прашања кои се вршат со проблемски приод кон предметите на проучувањето.

Информативно-документациските работи опфаќаат класифицирање и систематизирање на стручната граѓа, а тоа се врши со системски приод во извршувањето на работите.

Административно-техничките работи ги опфаќаат работите на изработката, евидентирањето и дистрибуирањето на материјалите од судот, како и други работи во врска со овие материјали.

Со стручната служба раководи секретарот на Уставниот суд.

Внатрешната организација на стручната служба е уредена со Правилник за внатрешна организација на стручната служба на Уставниот суд на Република Северна Македонија. Правилникот е донесен врз основа на одредбата од член 89, став 1 од Деловникот на Уставниот суд.

Работите и задачите на стручната служба се вршат во организациски единици: два сектора и четири самостојни одделенија.

Сектори во состав на стручната служба се: секторот за анализа и секторот за општи работи.

Во секторот за анализа се вршат стручно-аналитичките работи и дејствија што се преземаат во текот на претходната и другите фази на постапката по предметите формирани во судот, по иницијативите поднесени за оценување на уставноста на законите, односно уставноста и законитоста на другите прописи и општи акти, барањата за заштита на слободите и правата, како и други поднесоци упатени до судот. Овој сектор се состои од одделение за стручно-аналитички работи и одделение за компаративно право.

Секторот за општи работи ги врши работите за потребите на претседателот на судот, како и работите кои се однесуваат на протоколот за потребите на судот, комуникацијата и административно-документациските работи за потребите на судиите, преведувачките работи, лекторирањата на материјали, работите кои се однесуваат на библиотечната дејност, работите во врска со овозможувањето слободен пристап до информациите од јавен карактер и за класифицирани информации, водењето регистар и архива на судот, секретарските работи за судиите и генералниот секретар, дактилографските и други помошни работи.

Во состав на овој сектор влегуваат одделението за административно-технички работи и одделението за општи работи.

Покрај секторите и одделенијата во нив, во стручната служба на Уставниот суд се формираат четири самостојни одделенија. Тие се:

- Одделение – кабинет на претседателот на Уставниот Суд,
- Одделение за управување со човечките ресурси,
- Одделение за финансиски прашања и
- Одделение за внатрешна ревизија.

Во одделението – кабинет на претседателот на Уставниот суд се извршуваат советодавни и стручни работи за извршување на работите од надлежност на претседателот на судот, како и други работи во сервисирањето на претседателот. Покрај тоа, во надлежност на ова одделение се работите околу закажувањето на седниците на судот, подготвувањето и средувањето на материјалите за седниците на судот и работите на информирањето на јавноста за работата на судот, како и други кабинетски работи во врска со надлежностите на претседателот на судот и работата на судот.

Одделението за управување со човечки ресурси обезбедува единствена примена на законите и подзаконските акти во врска со остварувањето на правата, обврските и одговорностите на службениците во стручната служба, ја планира, организира и ја следи нивната обука, како и нивното стручно оспособување и усовршување и подготвува и аналитички обработува податоци заради градење на стратегија и концепт за вработување во службата.

Одделението за финансиски прашања ги врши работите што се однесуваат на финансиското управување и контролата на водењето на материјално-финансиските документи во врска со приходите и расходите на судот и извршувањето на буџетот, како и спроведувањето на сметководственото и благајничкото работење. Покрај овие работи, одделението ги врши и работите во делот на сметководството и плаќањето, во делот на буџетската координација и контрола и во делот на јавните набавки за потребите на судот.

Најпосле, одделението за внатрешна ревизија, како четврто и последно самостојно одделение во состав на стручната служба на судот, покрај другото, врши утврдување и оценување на економичноста, ефективноста и ефикасноста во работењето на системите за финансиско управување и контрола, врз основа на анализи, проверка на точноста и комплетноста на сметководствената евиденција и на финансиските извештаи, утврдување и усогласување на усогласеноста на работењето со законите, подзаконските акти и интерните акти на судот и на работите во врска со следењето на спроведувањето на преземените мерки од генералниот секретар на судот, врз основа на ревизорскиот извештај.

За извршување на одделни посложени работи и задачи, за обработка на одделни прашања, за извршување на работи кои опфаќаат повеќе области, за извршување на одделни задолженија и обврски од работата и во работата, како и за други случаи, генералниот секретар, со свое решение, може да формира комисии, работни групи и други работни тела.

**Организациската поставеност на стручната служба на Уставниот суд, без сомнение, потполно одговара на потребите на стручното сервисирање на работите и активностите од надлежност на судот.** Со ваквата организациска поставеност стручната служба на судот може ефикасно и ефективно да го врши сервисирањето на работите и активностите од негова надлежност, се разбира, под услов организациските единици на службата да бидат пополнети со персонал предвиден со актот – Правилникот за систематизација на работните места.

**Со Правилникот за систематизација на работните места во стручната служба на Уставниот суд, за извршување на работите од надлежност на службата, се предвидуваат 45 работни места со 67 извршители.**

Работните места во стручната служба, утврдени со Правилникот за систематизација на работните места, се распоредени по организациските единици предвидени со Правилникот за внатрешна организација на стручната служба на Уставниот суд, за кои погоре стануваше збор.

Од податоците на интернет страницата на Уставниот суд се гледа дека **стручната служба на Уставниот суд ја сочинуваат 20 државни службеници.**

Очигледна е големата диспропорција меѓу бројот на службениците, предвидени со Правилникот за систематизација на работните места во стручната служба и фактичкиот број вработени. Ваквата диспропорција укажува на **постоење на недоволна пополненост на стручната служба со службенички персонал.** Тоа, без сомнение, доведува до преоптовареност на постојните службеници со работа.<sup>6</sup> Преоптовареноста негативно се одразува на квалитетот на работата. Преоптоварениот службеник брза да ги изврши работите и задачите што му се дадени од страна на неговиот претпоставен или пак произлегуваат од тековното работење на судот. Брзајќи, нема доволно време за аналитички пристап кон работата, ниту за квалитетна изработка на актите, гледано од стручен и термилошки аспект. Кај стручно-административните службеници брзината доведува до грешки и пропусти во техничката изработка на актите и администрирањето со актите (евидентирање, архивирање, доставување и сл.). Токму затоа, неопходно е потребно стручната служба да се пополни со потребниот службенички кадар.

<sup>6</sup> Според нашите сознанија во судот има лица кои извршуваат работи предвидени дури и за три работни места со различна структура на работите и задачите предвидени со Правилникот за систематизација на работните места.

Во врска со ова, а имајќи го предвид фактот дека за секое вработување на административни службеници, според член 8 од Законот за административни службеници, согласност треба да даде Министерството за финансии, неповолната состојба со пополнетоста на стручната служба може додатно да се влоши. Тоа ја наметнува потребата да се обезбеди ефективно пополнување на работните места во службата упразнети поради одење во пензија, заминување на друго работно место надвор од судот и сл.

**Недоволната пополнетост е извор на недоволна ефикасност и ефективност во извршувањето на работите од надлежност на судот. Основен услов за ефикасно извршување на секоја работа од страна на група луѓе е обезбедување доволен број стручни луѓе кои ќе работат на нејзиното извршување.**

Кога сме кај пополнетоста на стручната служба на Уставниот суд, посебен проблем во извршувањето на работите и задачите од надлежност на судот претставува непополнетоста на административната служба со административен персонал. Така, административната служба, која директно ги извршува административните работи на судот, особено, приемот на странките и примањето поднесоци, внесување податоци, задачи за отстранување на непотребни работи, испраќање и достава, техничка подготовка на материјали за седници и архивирање документи ја администрира еден државен службеник.

Во судот нема вработен за вршење задачи поврзани со внатрешната и надворешната достава на пошта, документација, досиеја и сл.

Потоа, службата за финансии и сметководство, која непосредно врши административни, стручни и административно-технички работи за воспоставување на стратешки, програмски и буџетски систем на планирање, програмирање, развој и извршување на буџетот на Уставниот суд во врска со системот на Државниот трезор, изготвување план за јавни набавки, како и нормативни операции и операции за планирање/анализа и финансиско сметководство, исто така ја администрира еден државен службеник.

Во судот нема вработен државен службеник ангажиран за вршење на задачи поврзани со спроведување на постапки за јавни набавки.

Исто така, судот нема вработен државен службеник кој ќе биде ангажиран за вршење информатички и интернет задачи; за планирање, градење и одржување на ИТ инфраструктурата, надградување на ИТ системот, управување и координирање на проекти со ИТ компонента и обезбедување директна помош на корисниците и ИТ обука на советниците, државните службеници и вработените во судот. Поради тоа судот мора да користи надворешни услуги.

Конечно, судот нема вработен за вршење на задачи поврзани со одржување и управување со имотот што го користи (домаќин).

Покрај работните места за службениците на стручната служба на Уставниот суд, Правилникот за систематизација на службата предвидува и работни места за помошно-техничкиот персонал. Тоа се работните места хигиеничар, возач, и возач на претседателот. Лицата распоредени на овие работни места немаат статус на државни службеници. За нив се применуваат општите прописи за работните односи.



03

**НЕМАТЕРИЈАЛНИОТ  
И МАТЕРИЈАЛНИОТ СТАТУС НА  
ПЕРСОНАЛОТ НА УСТАВНИОТ СУД  
И НЕГОВАТА НЕ/ЗАВИСНОСТ**

## СУДИИ – НЕМАТЕРИЈАЛЕН СТАТУС

Нематеријалниот статус на судиите на Уставниот суд е определен со Уставот и Деловникот на судот. Според Уставот (член 109) судиите ги избира Собранието од редот на истакнатите правници. Тие имаат имунитет. За нивниот имунитет не одлучува субјект надвор од Уставниот суд, туку самиот суд.

Според Деловникот на Уставниот суд (член 10), судиите на Уставниот суд уживаат имунитет како и пратениците на Собранието на Република Северна Македонија, утврден со Уставот на Републиката.

Поаѓајќи од правото на имунитет на пратениците, Деловникот на Уставниот суд го определува ова право на две нивоа: имунитет од повикување на кривична одговорност и имунитет за неповредливост во однос на искажано мислење или гласање во судот. Така, според Деловникот, судијата не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажано мислење или гласање во судот. Тој не може да биде притворен без одобрување од судот, освен ако е затечен во вршење кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години. Иmunитетот го штити уставниот судија дури и тогаш кога самиот не се повикал на него, ако тоа е потребно заради вршење на неговата функција и на функцијата на судот. И во тој случај, за примена на имунитетот, се разбира, одлучува судот.<sup>7</sup>

Судијата не може да биде отстранет од функцијата, освен ако самиот тоа не го побара со поднесување оставка. Никој на може да се натера да врши јавна функција спротивно на неговата волја.

Разрешувањето на судијата на Уставниот суд од должноста, без негова волја, може да биде само по исклучок. До тоа, според Уставот, може да дојде кога ќе настанат извесни објективни околности: ако судијата биде осуден за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или кога трајно ќе ја загуби способноста да ја врши неговата функција.

Според тоа, на судија на Уставниот суд може да му престане функцијата пред истекот на мандатот кога тој ќе се доведе самиот себе, со свое дело, во ситуација која го прави недостоеен да ја врши функцијата или кога ќе настапат објективни околности поради кои тој не е во можност да ја врши истата.

Постоењето на факти за престанок на функцијата судија на Уставниот суд, поради трајно губење на способноста за нејзино вршење, како и постоењето на факти за одземање на имунитетот на судијата, го утврдува Уставниот суд.

Според Деловникот на Уставниот суд (член 67) За утврдување на трајно загубување на способноста на судијата на Уставниот суд за извршување на својата функција, како и одземањето на неговиот имунитет, Уставниот суд одлучува на седница.

Трајното губење на способноста се утврдува врз основа на акти, наоди, експертски и стручни мислења на медицински и други установи и органи со кои се утврдува здравствената или друга неспособност, во согласност со закон.

<sup>7</sup> Во врска со ова види и Шкарик С., (2004), Споредбено и македонско уставно право, Матица македонска, стр. 687-689.

Уставниот суд определува комисија, составена од тројца судии на судот, која ги испитува околностите, фактите и доказите од значење за утврдување на трајното загубување на способноста на судија на Уставниот суд за извршување на функцијата, како и за донесување одлука за одземање на имунитетот на уставен судија.

Од погоре изложеново можеме да заклучиме дека **нематеријалниот статус на судиите на Уставниот суд, утврден со одредбите на Уставот и на Деловникот на судот, им обезбедува солидна правна заштита, а со тоа и висок степен на независност во работењето.**

## СУДИИ - МАТЕРИЈАЛЕН СТАТУС

Материјалниот статус на судиите на Уставниот суд, пред се<sup>8</sup>, е определен со нивната заработувачка. Според член 32, став 4 од Уставот на Република Северна Македонија, секој вработен има право на соодветна заработувачка. Соодветна е онаа заработувачка која одговара на бројот и обемот на работите и задачите на работното место, на нивната сложеност, на одговорноста која произлегува од нивното општествено значење и, се разбира, на обемот и квалитетот на сработеното при извршувањето на работите и задачите. Судијки по одредбите на Деловникот за работите и задачите кои ги извршуваат судиите, нивниот број и обем не е за потценување. Со оглед на проблемите со кои се соочуваат судиите при работата и одлучувањето во предметите од надлежност на судот, нема сомнение дека сложеноста на работите го зазема највисокото можно ниво во правните работи. Општественото значење на уставноста и законитоста што ја штити Уставниот суд е во функција на владеењето на правото и правдата, како највисока вредност во општествените односи. Од таквото општествено значење произлегува и највисокиот степен на одговорност на уставните судии во заштитата на уставниот поредок на Републиката. Обемот на сработеното, по години, судејќи според годишните извештаи на Уставниот суд, одговара на објективните состојби во општеството.

Имајќи го ова предвид, **заработувачката на судиите на Уставниот суд треба да биде меѓу врвните заработувачки во Републикава.** Таа треба да биде повисока од заработувачките на судиите на Врховниот суд, на пратениците во Собранието, на министрите. Уставните судии се тие кои ја ценат уставноста и законитоста на нормативните акти и одлуките кои претходно наведените ги донесуваат и на дејствијата кои тие ги чинат.

Заработувачката<sup>8</sup> е составена од плата, додатоци на плата и надоместоци на платата.

Главна, а со тоа и највисока компонента на заработувачката, е платата.

Платите на судиите на Уставниот суд се регулирани во Законот за платите и други надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката.<sup>9</sup> Врз основа на овој закон, претседателот на Републиката, претседателот на Собранието и претседателот на Владата имаат највисок коефициент за пресметка на плата, што, според наше мислење, е во ред.

<sup>8</sup> Уставен термин од член 32, став 3 на Уставот на Република Северна Македонија.

<sup>9</sup> Законот за плата и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката, Службен весник на СРМ број 36/1990 и 38/1991; СБ [Службен весник на Република Македонија], бр.23/97, 37/05, 84/05, 121/07, 161/08, 92/09, 42/10, 97/10, 162/10, 11/12, 145/12, 170/13, 139/14.



Претседателот на Уставниот суд го има истиот коефициент како и замениците-претседатели на Собранието и замениците-претседатели на Владата. И тоа, според наше мислење, исто така е во ред. Коефициентот на платата на судиите на Уставниот суд, според наше мислење, треба да биде ист како и за членовите на Владата, претседателите на работните тела на Собранието, гувернерот на Народната банка и Народниот правобранител.

Но, како што погоре наведовме, платата е само компонента на заработувачката.

**Заработувачката на судиите на Уставниот суд и на претседателот на судот треба да биде веднаш под заработувачката на претседателот на Републиката, претседателот на Собранието и претседателот на Владата.** Само тие можат да имаат повисока заработувачка од нив, поради нивната огромна одговорност во извршувањето на многубројните и многу сложените државни работи. Тоа ќе се постигне со воведување на додатоците на платата и со надоместоците на платата.

Судиите на Уставниот суд не се исто што и судиите во редовните судови. Тие се судии *sui generis*. Тие одлучуваат – судат за уставноста и законитоста на законите и другите прописи врз основа на кои судат судиите на редовните судови; одлучуваат за уставноста и законитоста на нивните дејствија по барање за заштита на слободите и правата и т.н. Тоа ги става во повисока позиција од онаа на која што се наоѓаат судиите на редовните судови, што впрочем е неспорно. Оценувајќи ја уставноста и законитоста на законите и другите прописи, тие сносат огромна одговорност. Ако Уставниот суд поништи или укине одредба на закон и со тоа ја спречи можноста за заработка на огромни суми пари или за постигнување одредена политичка цел на носителите на политичка моќ и власт, судите што гласале за одлуката се изложуваат на многу поголем ризик од оној на кој се изложуваат судиите на редовните судови.

Судиите на Уставниот суд, исто како и судиите на редовните судови, примаат информации, работат и извршуваат дејствија со висок степен на доверливост, кој неретко е повисок од оној на судиите на редовните судови.

Тие, исто така, работат во стресни услови. Повеќе пати бевме сведоци на груби напади, етикетања и атаци на достоинството и угледот на судиите на Уставниот суд поради нивни мислења и предлози. Уставот, во член 25, им го гарантира достоинството и угледот на сите граѓани на Републикава. Достоинството и угледот на еден уставен судија не е ист со угледот на просечен анонимен граѓанин. Атакот на неговото достоинство е атак на угледот на Уставниот суд, како институција на Уставниот поредок, а покрај него и атак на самиот уставен поредок.

**Според Законот за платите на судиите (член 7-б)<sup>10</sup>, судиите во редовните судови имаат право на додатоци на платата**, и тоа: додаток за посебни услови за работа, додаток за постоење висок ризик и додаток за доверливост. Овие додатоци меѓусебно не се исклучуваат. Вкупниот износ на висината на овие додатоци може да изнесува до 35% од основната плата на судијата на редовниот суд. **Судиите на Уставниот суд немаат право на вакви додатоци, а без сомнение треба да го имаат.** Во врска со ова, од аспект на правичност, сосема се оправдани измените и дополнувањата на Деловникот на Уставниот суд од октомври оваа година, со кои судиите на Уставниот суд сами си го утврдија правото на овие додатоци. Спорно е само прашањето дали тоа може да се врши со Деловникот на судот. Сметаме дека тоа може да се изврши само со закон.

10 Закон за платите на судиите, Сл.в. бр. 110/07, 103/08, 161/08, 153/09, 97/10, 67/10, 135/11, 231/15.

Нема сомнение дека материјални права, за чие остварување се зафаќа во буџетот на државата, се утврдуваат само со закон. Тоа, без сомнение, им е познато и на судиите на Уставниот суд. Според тоа, измените и дополнувањата на Деловникот на судот можат да се сфатат само како средство за вршење притисок на носителите на власта за решавање на прашањето на заработувачката на уставните судии, согласно со високиот степен на нивната одговорност и нивната општествена положба на највисоки заштитници на уставноста и законитоста во уставниот поредок на Републикава.

Понатаму, платата на судија на редовен суд се утврдува на начин што основицата се множи со коефициент утврден со Законот за платите на судиите, зголемена со процентот за работното искуство кое се вреднува со додаток на платата од 0,5% за секоја започната година на работен стаж, а најмногу до 20%.

Според Законот за платите на судиите, судија на редовен суд има право на плата соодветна на значењето и угледот на судската функција што ја врши, тежината на работата и неговата одговорност. Таква соодветност не е предвидена за судиите на Уставниот суд. Потоа, според Законот, платата на судиите, утврдена според неговите одредби, не може да биде намалена со закон или со одлука на државен орган. За судиите на Уставниот суд не постои ваква законска гаранција. Тоа значи дека нивните плати можат да бидат и намалени.<sup>11</sup>

Покрај наведените додатоци, Законот за платите на судиите предвидува и голем број разни надоместоци, и тоа: надоместок за патни, дневни и други трошоци за службени патувања во земјата и странство; надоместок за превоз до и од работно место, по претходно дадена писмена изјава на судија чие место на живеење е оддалечено над 2,5 км од работното место, но не повеќе од 900 денари месечно; надоместок на трошоци за превоз на судија којшто живее во една, а работи во друга општина, во висина на вистинските трошоци за превоз со превозно средство од јавен сообраќај кое овозможува навремено пристигнување и заминување од работа; надоместок за исхрана во висина од 25% од просечната месечна плата исплатена во Република Северна Македонија во претходните три месеца; надоместок за закупнина на стан за судија кој има право да користи службен стан, согласно со закон, доколку не може да му биде обезбеден стан и други надоместоци.

Судија на редовен суд, покрај овие надоместоци, има право и на помош во висина од една последна исплатена просечна месечна плата во судот во кој е вработен, во случај на боледување подолго од шест месеци и во случај на потешки последици од елементарни непогоди.

**Со наведените додатоци и надоместоци судиите на редовните судови посебно се фаворизираат во однос на судиите на Уставниот суд, што е апсолутно неприфатливо, со оглед на нивната висока позиција на најодговорни заштитници на уставноста и законитоста во уставниот поредок на Републикава.**

Покрај Законот за платите на судиите, во Република Северна Македонија во сила се и други посебни закони за плати, и тоа Законот за платите на членовите на Судскиот совет на Република Северна Македонија,<sup>12</sup> Законот за платите на јавните обвинители<sup>13</sup> и Законот за платите на членовите на Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија.<sup>14</sup>

11 Во врска со ова, види: Конечен извештај на мисијата, од Јасна Омејец – Експертска мисија на TAIEХ за заштита на човековите права од страна на Уставниот суд на Република Македонија JHA –IND/EXP 66095 од февруари 2018 година.

12 Закон за платите на членовите на Судскиот совет на Република Македонија, Сл.в. бр.139/09.

13 Закон за плати на јавните обвинители, Сл.в.В бр.153/09.

14 Закон за платите на членовите на Советот на јавните обвинители на Република Северна Македонија, Сл.в. бр.139/09.

Нема сомнение дека заработувачката на судиите на Уставниот суд не одговара на степенот на сложеност на работите што ги извршуваат, на степенот на одговорност, на посебните услови за работа и на степенот на ризик на кои се изложени. **До евентуалното донесување на Закон за Уставниот суд, ова прашање би можело да се реши со измени и дополнувања во Законот за плата и други надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката.** Со решавањето на ова прашање ќе се зацврсти материјалниот статус на судиите на Уставниот суд, што секако поволно ќе влијае на нивната независност од носителите на политичката власт и моќ во општеството. Во таа насока е и мислењето на Венецијанската комисија, според кое “не е во согласност со позицијата на Уставниот суд, тој да не се смета за суд на кој може да се примени принципот на независност на судството.” Соодветно на ова, се чини дека е точен следниов заклучок на Венецијанската комисија: „Ако законодавецот бил воден од принципот на независност на судството, имплицирајќи дека платите на судиите не можат да се намалат во состојба на криза, тогаш истиот принцип мора да се примени и на судиите на Уставниот суд (CDL-AD(2010) 038-е).<sup>15</sup>

## **СЛУЖБЕНИЦИТЕ ВО СТРУЧНАТА СЛУЖБА – УСТАВНО-СУДСКИ, А НЕ АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ**

Според член 3 од Правилникот за систематизација на работните места во стручната служба, за работните места утврдени со Правилникот се определуваат звања во согласност со Законот за државните службеници и Уредбата за описот на звањата на државните службеници, и тоа: генерален секретар, државен советник, раководител на сектор, раководител на одделение, советник, виш соработник, соработник, помлад соработник, самостоен референт, виш референт и референт.

Законот за државните службеници престана да важи со почетокот на примената на Законот за административни службеници (февруари 2015). Тоа ја наметнува потребата Правилникот за систематизација на работните места во стручната служба на Уставниот суд, до евентуалното донесување на посебен Закон за Уставниот суд, да се усогласи со Законот за административни службеници. Овој закон утврдува категории на работни места. Во рамки на категориите на работни места се утврдуваат нивоа на работни места. Нивоата на работни места, во рамки на категориите, дополнително се опишуваат со звања кои останала исти како и во Законот за државни службеници.

**Сегашната поставеност на стручната служба на Уставниот суд и решавањето на статусот на службениците во неа, согласно со Законот со кој се уредува статусот на – административните (државните) службеници, не соодветствува со позицијата на Уставниот суд во уставниот поредок на Република Северна Македонија.**

Уставниот суд е институција *sui generis*. Тој, според Уставот, не и припаѓа ни на една од властите во системот на поделба на државната власт, како една од темелните вредности на уставниот поредок на Република од член 8, став, 1, алинеја 4 на Уставот. Со оглед на тоа тој треба да биде максимално ослободен од врската со тие власти. Апсолутна ослободеност – независност на Уставниот суд, не е возможна, затоа што

<sup>15</sup> Преземено од „Конечен извештај на мисијата, од Јасна Омејец – Експертска мисија на TAIEХ за заштита на човековите права од страна на Уставниот суд на Република Македонија JHA –IND/EXP 66095 од февруари 2018 година.“

тој му припаѓа на единствениот уставен поредок на Републиката, како систем. Тоа се коси и со дијалектичкиот закон на сеопштата меѓусебна поврзаност и зависност на битијата и појавите во природата и општеството. Но, можна е максимална независност. Максимално не е исто што и апсолутно. Максимална независност значи највисок степен на независност. Апсолутната независност, пак, значи отсуство на каков било вид зависност. Тоа не е можно да се постигне никаде во природата и општеството, па ни во единствениот уставен поредок на Република Северна Македонија.

Уставниот суд ќе се приближи кон максималната независност преку уредувањето на стручната служба, ако таа се одвои од државната администрација како дел од извршната власт во поглед на врзаноста на вработените во неа со системот на административни службеници и од Агенцијата за администрација, како државен орган надлежен за спроведување на постапката за вработување на административните службеници.

**Ако сакаме независен Уставен суд, службениците во стручната служба не треба да се третираат како административни службеници, туку како службеници на Уставен суд, со посебен *sui generis* статус во однос на административните службеници. Нивното вработување и нивниот статус во стручната служба треба да се уредат со посебен акт, евентуално со Закон за Уставниот суд.**

Со Законот за Уставниот суд би се промениле и звањата на службениците. Така, државните советници во Уставниот суд би се преименувале во уставни советници. советниците би станале уставно-судски советници, вишите соработници – уставно судски виши соработници, соработниците – уставно-судски соработници и т.н. со додавање на сложенката „уставно-судски“ пред секое звање.

**Вработувањето на службениците во стручната служба на Уставниот суд би се вршело по пат на конкурс, кој би го распишувал судот, се разбира со почитување на стандардните процедури за избор на квалитетен кадар (рангирање на пријавените кандидати според предвидените – пропишаните критериуми, интервју и сл.).**

Како што судиите на Уставниот суд се избираат од редот на истакнатите правници, така и вработените во стручната служба треба да се избираат од редот на најдобрите аспиранти за работа во органите и институциите на државата. За да се постигне тоа, нужно е да се обезбедат потребните стимуланти за вработување во Уставниот суд. Покрај авторитетот и угледот на институцијата Уставен суд, најдобар стимуланс е повисоката плата. Платите на службениците во стручната служба на судот не смеат да бидат исти со платите на административните службеници во органите на државната управа. Тие треба да бидат знатно повисоки. Добрите стручњаци треба да бидат и добро платени.

**До евентуалното донесување на Закон за Уставниот суд, статусот на службениците во стручната служба на судот може да се реши со измени и дополнувања на Законот за административните службеници, така што во него би се внел посебен оддел за административните службеници во Уставниот суд.**



04

**НАДЛЕЖНОСТИ НА  
УСТАВНИОТ СУД**

## ОСНОВНА И ПОСЕБНИ НАДЛЕЖНОСТИ

Надлежноста на Уставниот суд се сведува на неговата стварна надлежност. Неговата месна надлежност ја опфаќа територијата на целата Република, затоа што тој, како орган *suī generis* за заштита на уставноста и законитоста, е единствен во Републиката.

Според член 108 од Уставот на Република Северна Македонија, основна надлежност на Уставниот суд, како орган на Републиката, односно на нејзиниот уставен поредок е да ја штити уставноста и законитоста.

Од оваа основна надлежност на Уставниот суд произлегуваат неговите посебни надлежности. За определување на овие надлежности во Уставот е применет методот на позитивна енумерација кој се сведува на нивно таксативно набројување. Тоа е сторено со одредбите од член 110 од Уставот. Според овие одредби Уставниот суд на Република Северна Македонија:

- одлучува за усогласеноста на законите со Уставот;
- одлучува за усогласеноста на другите прописи и колективните договори со Уставот;
- ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот коишто се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната за дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност;
- решава за судирот на надлежностите меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт;
- решава за судирот на надлежностите меѓу органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа;
- одлучува за одговорноста на претседателот на Републиката;
- одлучува за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и на здруженијата на граѓаните и
- одлучува за други прашања утврдени со Уставот.

Со одлучувањето за усогласеноста на законите со Уставот и за усогласеноста на другите прописи и колективните договори со Уставот и законите, Уставниот суд остварува нормативна контрола на општите правни акти.

Преку нормативната контрола Уставниот суд всушност ја контролира уставноста на позитивното право, односно го штити супериорното дејство на Уставот во правниот поредок на Република Северна Македонија. Тоа значи дека Уставниот суд врши нормативна контрола само на важечките општи акти. Што се однесува до општите акти што престанале да важат, во Деловникот е предвидена можност судот да одлучува за уставноста и законитоста на нормативен акт што престанал да важи откако е поведена постапката за оценување на неговата уставност и законитост.

Освен законите, колективните договори и програмите и статутите на политичките партии, чија идентификација како нормативни акти е едноставна, пред судот може да

се оспори уставноста и законитоста на различни видови други нормативни акти кои на општ начин регулираат определени прашања (уредби, правилници, наредби, упатства, одлуки итн. на државните и органите на локалната самоуправа или на организации што вршат јавни овластувања). Во врска со ова од значење е да се истакне дека судот ја прифаќа надлежноста и кога се работи за акт кој не ја задоволува формата на пропис, но очигледно регулира одредени прашања на општ начин.

Во рамки на нормативната контрола, судот може да одлучи за уставноста или за законитоста на актот во целина, или во одделни делови и членови, во зависност од наводите во иницијативата и сопствената оценка.

Што се однесува до заштитата на слободите и правата на човекот и граѓанинот, гарантирани со Уставот на Републиката, Уставниот суд предвидува непосредна заштита само на неколку човекови слободи и права, а не на сите слободи и права кои со Уставот им се гарантирани на граѓаните на Републиката. Судот обезбедува непосредна заштита на следниве слободи и права: слобода на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата; политичко здружување и дејствување и забрана на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Уставната надлежност на Уставниот суд за решавање за судирот на надлежност попрецизно е регулирана со Деловникот на судот. Според Деловникот (член 62 до 66) Уставниот суд одлучува за решавање на судирот на надлежност меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт и меѓу органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа, по предлог кој може да го поднесе секој од органите меѓу кои настанал судирот. Покрај тоа, предлог може да поднесе и секој што поради прифаќањето или одбивањето на надлежноста на одделни органи не може да оствари свое право.

Преку решавањето за судирот на надлежност, Уставниот суд всушност го заштитува начелото на статусна или институциска уставност. Со ова начело се уредува положбата на органите на државната власт и на органите на локалната самоуправа во уставниот поредок на Република Северна Македонија. Со заштитата на оваа уставност судот ги определува уставните граници на власта, на државно и локално ниво, во рамки на уставниот поредок.<sup>16</sup>

Во рамки на уставната надлежност за одговорноста на претседателот на Републиката, Уставниот суд одлучува за повеќе прашања утврдени со Уставот, и тоа: за одземање на имунитетот на претседателот на Републиката (член 83), за настапувањето на условите за престанок на неговата функција (член 82) и за утврдување на неговата одговорност (член 87).

Постапките за одземање на имунитетот на претседателот на Републиката, за настапувањето на условите за престанок на неговата функција и за утврдување на неговата одговорност, подетално се регулирани со Деловникот на Уставниот суд.

---

16 Види и Шкарик С., (2004), Споредбено и македонско уставно право, Матица македонска, стр. 697.



**05**



**ОДЛУКИ НА  
УСТАВНИОТ СУД**





## ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНКА НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА

Постапката за оценување на уставноста на закон или на уставноста и законитоста на подзаконски општ акт се поведува со решение на Уставниот суд, а по повод поднесена иницијатива. Секој може да поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на закон или на уставноста и законитоста на подзаконски општ акт (*actio popularis*).

Покрај тоа, Уставниот суд и сам може да поведе постапка за оценување на уставноста на закон или на уставноста и законитоста на подзаконски општ акт.

При испитувањето на уставноста на закон или на уставноста и законитоста на подзаконски општ акт Уставниот суд може да ја оценува и уставноста и законитоста на одредбите на законот или подзаконскиот општ акт коишто не се оспорени во иницијативата.

Во врска со можноста Уставниот суд да поведува постапка за оценување на уставноста на закон и на уставноста и законитоста на подзаконски општ акт, вниманието го привлекува одредбата од член 16, став 2 од Деловникот на судот, според која, покрај другото, **доколку иницијативата е поднесена од непознат подносител, ќе се смета дека не е поднесена, што секретарот ќе го констатира на поднесок. Се поставува прашањето „зошто Уставниот суд не поведува постапка и по ваква иницијатива, ако веќе може да поведе постапка по службена должност“**. Општо е познато дека има граѓани кои се плашат од реперкусии, ако отворено, со име и презиме, поднесат иницијатива за оценување на уставноста на закони и уставноста и законитоста на подзаконски општи акти. Во практика тоа се случува кај вработените во државните органи и институции и други органи и институции кои вршат јавни овластувања. Тие стравуваат од реперкусии ако поднесат иницијатива за оспорување на уставноста или законитоста на подзаконски општ акт на органот, односно институцијата во која се вработени, па тоа со задоволство би го сториле анонимно. Во овој случај, иницијативата поднесена од анонимен подносител може и треба да биде повод за поведување постапка по службена должност од страна на Уставниот суд за оценување на уставноста, односно уставноста и законитоста на подзаконскиот општ акт.

**Во врска со ова препорачливо е да се следи практиката на Европскиот суд за човекови права, според која подносителот, кој сака да остане анонимен, ја потпишува иницијативата, но бара од судот да се заштити неговата анонимност.** Доколку постои такво барање, судот е должен да ја штити анонимноста. При тоа, потписот и другите лични податоци ја олеснуваат комуникацијата меѓу судот и подносителот на иницијативата.

Постапувајќи по иницијативата Уставниот суд може да донесе решение за поведување или за неповедување постапка.

Решението за поведување постапка му се доставува на органот што го донел оспорениот пропис или друг општ акт и му се определува рок за одговор, кој не може да биде подолг од 30 дена.

Ако донесувачот на оспорениот пропис или на друг општ акт не достави одговор во определениот рок, Уставниот суд ќе го определи натамошниот тек на постапката.

Уставниот суд може, во текот на постапката, до донесувањето на конечната одлука, да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на закон или подзаконски општ акт чија уставност, односно законитост ја оценува, доколку со неговото извршување би можеле да настанат тешко отстранливи последици. Во ваков случај, Уставниот суд е должен да ја оконча постапката во најкраток можен рок.

Уставниот суд, за оценување на уставноста на закон или на уставност или законитоста на подзаконски општ акт, донесува одлука.

Кога Уставниот суд ќе најде дека законот или негова одредба се спротивни на Уставот или подзаконскиот општ акт или негова одредба се спротивни на Уставот или законот, може да донесе два вида одлуки - поништувачки или укинувачки.<sup>17</sup>

Согласно со член 79 од Деловникот, одлуката на Уставниот суд со која се укинува или поништува закон или подзаконски општ акт произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија.“

Правното дејство на одлуките на Уставниот суд зависи од видот на одлуката. Така, доколку се работи за одлука на судот со која е поништен закон или негова одредба, или подзаконски општ акт или негова одредба, нејзиното дејство е ретроактивно –назад од денот на објавувањето на Одлуката во Службен весник на Република Северна Македонија (ex tunc). Според ова правило, ваквите одлуки на судот дејствуваат не само во иднина, туку и повратно – ретроактивно, од моментот на донесувањето на поништениот закон или друг пропис.

Во согласност со ваквото правно дејство на поништувачките одлуки на Уставниот суд, а заради отстранување на последиците од примената на законот или подзаконскиот општ акт или нивна одредба кои се поништени, со член 81, став 1 од Деловникот на Уставниот суд е предвидено дека секој чие право е повредено со конечен или правосилен акт донесен врз основа на Закон или подзаконски општ акт што со одлука на Уставниот суд е поништен, има право да бара од надлежниот орган да го поништи тој поединечен акт. Барањето може да се поднесе во рок од 6 месеци од денот на објавувањето на одлуката на судот во „Службен весник на Република Северна Македонија“. Ако со измена на поединечниот акт не можат да се отстранат последиците од примената на законот или подзаконскиот општ акт што со одлука на Уставниот суд е поништен, судот може да определи последиците да се отстранат со враќање во поранешна состојба, со надоместок на штета или на друг начин.

Во однос на извршувањето на правосилните судски одлуки и на конечните и правосилните акти на другите органи, донесени врз основа на закон или подзаконски општ акт што со одлука на Уставниот суд е поништен, дејството на ваквата одлука на судот се рефлектира така што извршувањето на овие акти не може да се дозволи, ниту да се спроведе, а ако тоа е започнато, ќе се запре (член 80 од Деловникот на Уставниот суд).

---

<sup>17</sup> Согласно со член 73 од Деловникот на Уставниот суд, при одлучувањето дали законот или подзаконскиот општ акт ќе го поништи или укине, Судот ги зема предвид сите околности што се од значење за заштитата на уставноста и законитоста, а особено тежината на повредата и нејзината природа и значење за остварување на слободите и правата на граѓаните или за односите што се воспоставени врз основа на тие акти, правната сигурност и други околности од значење за одлучувањето.

За разлика од поништувачките одлуки, правното дејство на одлуките на Уставниот суд со кои се укинува закон или негова одредба или подзаконски општ акт или негова одредба (укинувачки одлуки), се однесува само за во иднина. Тоа значи дека укинатиот закон или подзаконски општ акт престанува да се применува и да произведува правно дејство *ex nunc* (од укинувањето, па натаму), додека последиците од неговата примена, до укинувањето, остануваат.

Во врска со оваа надлежност има индикации за **присуство на нормативистички пристап на судиите при одлучувањето**. Поради тоа постои опасност оценувањето на уставноста и законитоста на законите и подзаконските општи акти да се сведе на формално усогласување на хиерархиски пониските, со хиерархиски повисоките правни акти, а Уставниот суд да се претвори во формален оценувач на нивната уставност и законитост, без при тоа, суштински да влијае врз процесот на реализација на уставноста во општествениот живот. Оваа опасност е дотолку поголема, доколку во Уставниот суд има повеќе судии без пошироко познавање на општествените проблеми од политолошки, социолошки, социјално-психолошки, правно-филозофски, економски и други аспекти. Ваквиот начин на вршење на уставно-судската функција е најлесен за судиите и најкомотен за Уставниот суд како институција на уставниот поредок, затоа што им овозможува спокоен живот во општеството без опасности од забелешки од носителите на политичката моќ и власт. Во прилог на ова зборува и **долггодишното отсуство на постапки поведени по сопствена иницијатива на Уставниот суд**. Најбројни подносителите на иницијативи за оценка на уставноста на законите и на уставноста и законитоста на подзаконските општи акти се граѓаните. Темелен познавач на уставното право може да најде повреди на уставноста во мошне голем број закони и уште поголем број подзаконски општи акти. Тоа упатува на помисла дека има место за поведување на многу повеќе постапки по иницијатива на Уставниот суд. Уставните судии, по својата позиција и функција, би требало да бидат најстручни меѓу експертите за уставно право во однос на познавањето на Уставот и со најзострен осет за повредите на уставноста и законитоста, затоа што нивната експертиза се потпира (треба да се потпира) на темелно познавање на теоријата на уставното право и на практиката во толкувањето и примената на уставните и законските норми. **Затоа, општеството со право може да бара од Уставниот суд поголем ангажман во оценка на уставноста на законите и уставноста и законитоста на подзаконските општи акти, по негова иницијатива.**

Уставниот суд за прв пат постапуваше по сопствена иницијатива (*proprio motu*), оспорувајќи ја уставноста и законитоста на пет од уредбите со законска сила, при што одлучи да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на три од нив.

## **ПОСТАПКА ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДИТЕ И ПРАВАТА ОД ЧЛЕН 110, АЛИНЕЈА 3 НА УСТАВОТ**

По оценувањето на уставноста на законите и уставноста и законитоста на подзаконските општи акти, следна, по значење, функција на Уставниот суд е заштитата на слободите и правата на човекот и граѓанинот. **На Уставот на Република Северна Македонија може да му се забележи малиот опфат на слободи и права чија заштита е ставена во надлежност на Уставниот суд**. Така, според одредбата на **член 110, алинеја 3 од Уставот**, во надлежност на Уставниот суд е ставена заштитата на слободите

и правата 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.

**Оваа одредба на Уставот не е во согласност со неговите одредби од член 50, според кои, секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот** пред судовите и пред Уставниот суд, во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност. Се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања. Граѓанинот има право да биде запознаен со човековите права и основни слободи и активно да придонесува, поединечно или заедно со други, за нивно унапредување и заштита.

Според член 51 од Деловникот на Уставниот суд секој граѓанин кој смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено правото или слободата, утврдени во член 110, алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од два месеца од денот на доставувањето на конечниот или правосилниот поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземањето на дејството со кое е сторена повредата, но не и подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Со одредбите на членовите 52 до 54 Деловникот ја пропишува содржината на барањето и постапката на судот до денот на одлучувањето.

Согласно со Деловникот, **за заштитата на слободите и правата Уставниот суд одлучува, по правило, врз основа на одржана јавна расправа (член 55)** на која се покануваат учесниците во постапката и Народниот правобранител, а по потреба можат да се повикаат и други лица, органи или организации. Доколку некои од учесниците на јавната расправа не присуствуваат, а се уредно поканети, расправата може да се одржи.

Според сознанијата добиени од увидот во одлуките на Уставниот суд, **во најголем број од постапките по поднесените барања за заштита на слободите и правата, не се одржува јавна расправа.** Ваквото постапување е спротивно на член 55 од Деловникот на судот, во согласност со кој, како што е погоре наведено, по правило, по барањата за заштита на слободите и правата се одлучува по одржана јавна расправа.

Од анализата на одредбите на Деловникот може да се заклучи дека одржувањето на јавни расправи е оставено на волјата на судот, односно во него не е прецизирано на кој начин се одлучува за одржување или неодржување јавна расправа. Нема сомнение дека јавната расправа претставува инструмент за потполно утврдување на фактичката состојба и дека таа придонесува за ширење на правната култура, која е значајна за развојот на едно демократско општество и е обигаторна кога се одлучува по барањата за заштита на слободите и правата. Неодржувањето на јавната расправа треба да биде исклучок, а не практика, како што е сега. Мора да постои оправдана причина, која судот треба да ја образложи, зошто нема да одржи јавна расправа.

**Неодржувањето јавни расправи по поднесени барања, во согласност со Деловникот и оставањето оценка на самиот суд тој селективно да постапува за кои предмети ќе одржи јавна расправа, говори за недоволната отвореност на судот кон јавноста и за недостаток на волја за вклучување на стручната јавност со цел донесување правилна одлука и добивање јавна поддршка (доверба) за работата на судот.**

**Во врска со ова потребно е да се истакне дека не се практикуваше ни одржување подготвителни седници. Таа практика годинава е надмината со одржување на четири подготвителни седници, коешто секако претставува позитивен исчекор во работењето на судот, а тоа несомнено води кон подобар квалитет.**

Со одлуката за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот Уставниот суд ќе утврди дали постои нивна повреда и, во зависност од тоа ќе го поништи поединечниот акт, ќе го забрани дејството со кое е сторена повредата или ќе го одбие барањето.

Во текот на постапката Уставниот суд може да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечниот акт или дејство до донесување конечна одлука.

## **Малку барања, малку уважени барања за заштита на слободите и правата**

Во Република Северна Македонија денес многу важно и многу актуелно прашање е ефективностa на ова правно средство во однос на заштитата на слободите и правата на граѓаните. Практиката покажува дека **бројот на предметите за заштита на слободите и правата на граѓаните пред Уставниот суд е многу мал. Во периодот од 1. јануари 2010 година, до 31 декември 2019 година, судот решавал по 121 барање** за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот. **Од нив уважени се само три (едно во 2010, друго во 2018 и трето во 2019 година).** Во останатите 118 предмети барањата се или одбиени како неосновани, или пак отфрлени по разни основи. Значајно е тоа што дури во 2010 година судот ја донел првата одлука со која утврдил повреда на слободите и правата, значи полни 19 години од осамостојувањето на Републиката како држава. Станува збор за одлуката по предметот У.бр. 84/2009, од 10 февруари 2010 година, со која судот утврдил дека на лицето Џ. Р. од село Зајас, му е повредено правото на политичко дејствување. Во предметот У. број 116/207. судот утврдил дека на подносителот на барањето му е повредено правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата и забраната за дискриминација по основ на политичка припадност. Најпосле, во предметот од 2019 година, судот утврдил дека на подносителот на барањето му е повредено правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата и ги поништил решенијата на Основниот суд Скопје 1 и Апелациониот суд во Скопје. Инаку, најголем број од предметите се однесуваат на забраната на дискриминација.

Големиот број одбиени или отфрлени барања за заштита на слободите и правата, од и онака малиот број поднесени, упатува на заклучок дека **граѓаните се недоволно запознаени со условите кога може да се бара заштита на слободите и правата, како и со правната природа на одлуките на Уставниот суд.**

Исто така малиот број поднесени барања за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот пред Уставниот суд упатува на заклучок дека **граѓаните немаат многу доверба во Уставниот суд.** Во врска со ова, има индикации дека Уставниот суд на работата по овие предмети гледа како на споредна, помалку важна работа. Поради тоа тој ним не им го посветува должното внимание. Втора причина за малиот број предмети за заштита на слободите и правата е последица на многу стеснетата уставна рамка во која граѓаните можат да бараат заштита на слободите и правата. Тоа ја наметнува потребата уставната рамка за заштита на слободите и правата на граѓаните пред Уставниот суд да се прошири, а и да се воведат правното средство - уставна жалба (тужба).

## УСТАВНА ЖАЛБА (ТУЖБА) – МНОГУ ДРЖАВИ ЈА ИМААТ, СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЈА НЕМА

Уставната жалба (тужба) е правно средство за заштита на слободите и правата на граѓаните пред Уставниот суд.

Експертската јавност во Република Северна Македонија е поделена по прашањето за воведување уставна жалба, односно тужба. Според едни, уставната жалба ние веќе ја имаме во системот на заштита на слободите и правата на граѓаните. Тоа е барањето за заштита на човекот и граѓанинот, пропишано со Деловникот на Уставниот суд, а базирано на одредбата од член 110, алинеја 3 од Уставот. Со оглед на тоа што рамката на слободи и права кои ги штити Уставниот суд е многу тесна (ги опфаќа само слободите и правата 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), таа треба да се прошири и на останатите слободи и права кои им се гарантирани на граѓаните со втората глава од Уставот, под наслов „Основни слободи и права на човекот и граѓанинот“.

Според други, во надлежноста на Уставниот суд неопходно е воведување на правно средство под назив ‘уставна жалба’ или ‘уставна тужба’. Според нив, уставната жалба (тужба) е воведена во сите држави од регионот (и пошироко) и се заснова на принципот на супсидијарност – принцип кој го бара Советот на Европа. Неа ја има во надлежност на уставните судови на Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина (Апелација), Србија, Црна Гора. **Со нејзиното воведување во овие држави во потполност е покриена заштитата на слободите и правата на граѓаните** во случаите кога не е обезбедена друга судска заштита или кога се исцрпени сите правни средства за таа заштита пред редовните судови или пред органите на управата. За разлика од нив, во правниот систем на Република Северна Македонија постојат области за кои или нема правен лек, или предвидениот правен лек е неефикасен, па поради тоа граѓаните директно се жалат во Европскиот суд за човекови права во Стразбур.

Понатаму, според нив, во хипотетички „идеална“ ситуација, со уставната жалба (тужба) граѓаните условно би дошле многу побрзо до правдата, а Уставниот суд веднаш би разгледал и би одлучил дали определено законско решение или постапка, на кое се жали граѓанинот, е во согласност со Уставот.<sup>18</sup>

Доколку Република Северна Македонија ја воведат уставната жалба или тужба како ефикасен домашен правен лек, сите жалители (апликанти), пред да одат во Стразбур, ќе бидат должни да го искористат овој домашен правен лек. Со тоа се дава можност

---

18 Во 2014 година се направи обид за воведување на уставна жалба со нацрт-амандмани на Уставот на Републиката. Обидот пропадна. Во врска со нацртот на амандманите, Венецијанската комисија забележа дека оваа реформа ќе биде успешна само со внимателна подготовка која ќе бара усвојување на закон за Уставниот суд и јасна дефиниција во Уставот за обемот на основните права кои се заштитени. Во врска со аргументите во нацрт амандманите на Уставот за воведување на уставна жалба Маргарита Цаца Николовска пишува: „Дадените аргументи воопшто не беа јасни и концизни, туку напротив се предлагаа со многу кусо несоодветно и неиздржано образложение и презентираа една состојба на конфузност, особено кога се има предвид воспоставување на систем на паралелизам и на потребата од ефективни и ефикасни правни лекови. Добро е што Собранието не ги стави овие нацрт-амандмани на дневен ред, бидејќи постоеја многу елементи за несоодветно постапување, меѓу кои: забрзаната собраниска процедура во отсуство на опозицијата и немањето јавна расправа и стручни дебати околу содржината на овие амандмани.“ Види: Николовска – Цаца М.,(2016) Правен дијалог, број 11/2016, Институт за човекови права, Скопје.

Уставниот суд да ја ревидира ситуацијата пред да се испрати во Стразбур. Со воведување на уставната тужба граѓаните би дошле многу побрзо до правдата, отколку да чекаат со години во Европскиот суд за човекови права.

Според тоа, со воведувањето на уставната тужба во надлежност на Уставниот суд на Република Северна Македонија ќе се обезбеди **поефикасна заштита на слободите и правата на граѓаните, кои им се гарантирани со Уставот на Републиката и со Европската конвенција за човекови права, во случаите кога се исцрпени или не се предвидени други домашни редовни или вонредни правни средства за нивна заштита.**

Воведувањето на уставната тужба ќе претставува особено **крупна реформа во заштитата на човековите права.** Воведувањето на ова правно средство за сеопфатна заштита на уставните права, како и определеноста да се решаваат прашањата за заштита на човековите права, на национално ниво, беше поддржано и од Венецијанската комисија,<sup>19</sup> која нагласува дека кога одредена држава пристапува кон воведување на уставната жалба, тоа треба да биде направено на начин кој нема прекумерно да ја пролонгира постапката за заштита на човековите права.

**Воведувањето на ова правно средство значително ќе придонесе за подобрување на одговорноста во работата и квалитетот на одлуките кои ги донесуваат судиите во редовните судови и службените лица во органите на државната управа.** Тие, знаејќи дека нивната одлука конечно може да отиде и на ревизија во Уставниот суд, без сомнение, при водењето на постапките и донесувањето на одлуките, ќе работат поодговорно и поквалитетно.

Прашањето за евентуално воведување на уставна жалба (тужба) и начинот на воведување ќе биде детално елаборирано со Длабинска анализа, која ќе биде изготвена во рамки на овој проект.

---

19 Конечен извештај на Мисијата на Јасна Омејец, Експертска мисија на TAIEХ за заштита на човековите права од страна на Уставниот суд, Скопје, февруари 2018 година стр. 15-18.



06

**ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ ВО  
РАБОТЕЊЕТО НА УСТАВНИОТ СУД**



## ДАЛИ УСТАВНИОТ СУД Е НЕ/ЕФИКАСЕН СПОРЕД БРОЈОТ НА ПРИМЕНИТЕ И РЕШЕНИТЕ ПРЕДМЕТИ?

Кога сме кај прашањето за ефикасноста и ефективноста на кој било орган, веднаш се наметнуваат прашањата за бројот на предмети кои тој ги примил и ги решил во единица време, за квалитетот на одлуките и за траењето на постапката од нејзиното поведување, па до донесувањето на одлуката. Единицата време кај Уставниот суд на Република Северна Македонија е календарската година.

Затоа одговорот на ова прашање се обидовме да го најдеме во годишните извештаи на Уставниот суд. За да го најдеме одговорот на него ги анализиравме одлуките на Уставниот суд по години, за **период од пет години**, и тоа од 1 јануари 2015 година, па заклучно со 31 декември 2019 година.

### Примени, решени и нерешени предмети, на годишно ниво

- **Во периодот од 1 јануари, заклучно со 31 декември 2015 година**, судот имал во работа вкупно 234 предмети. Од нив 128 предмети биле примени во текот на 2015 година, а 106 биле пренесени како незавршени од претходните години. Од вкупниот број предмети во работа, во текот на годината биле завршени 150 предмети, а останале незавршени 84 предмети.
- **Во периодот од 1 јануари, па заклучно со 31 декември 2016 година**, судот имал во работа вкупно 265 предмети. Од нив 181 предмет биле примени во текот на 2016 година, а 84 биле пренесени како незавршени од претходните години. Од вкупниот број предмети во работа во текот на годината биле завршени 161 предмет, а останале незавршени 104 предмети.
- **Во периодот од 1 јануари, па заклучно со 31 декември 2017 година**, судот имал во работа вкупно 279 предмети. Од нив 168 предмети биле примени во текот на 2017 година, а 111 биле пренесени како незавршени од претходните години. Од вкупниот број предмети во работа во текот на годината биле завршени 134 предмети, а останале незавршени 145 предмети.
- **Во периодот од 1 јануари, па заклучно со 31 декември 2018 година**, судот имал во работа вкупно 282 предмети. Од нив 137 предмети биле примени во текот на 2018 година, а 145 биле пренесени како незавршени од претходните години. Од вкупниот број предмети во работа во текот на годината биле завршени 211 предмети, а останале незавршени 71 предмети.
- **Во периодот од 1 јануари, па заклучно со 31 декември 2019 година**, судот имал во работа вкупно 238 предмети. Од нив 167 предмети биле примени во текот на 2019 година, а 71 биле пренесени како незавршени од претходните години. Од вкупниот број предмети во работа во текот на годината биле завршени 114 предмети, а останале незавршени 124 предмети.
- **Во петгодишниот период, од 1 јануари 2015 година, заклучно до 31 декември 2019 година**, судот имал во работа вкупно 1298 предмети, или во просек 260 предмети на годишно ниво, а од тоа решил во просек 154 предмети.

Имајќи ги предвид наведените податоци, **загрижува бројот на предмети кои не се завршени во годината во која се примени, и како такви останале незавршени за наредните години.** Разбирливо е дека повеќето од предметите кои се примени во последните два, евентуално и три месеци од годината, не можат да се завршат во текот на таа година и поради тоа мора да се префрлат за решавање во наредната година. Но, во наредната година решавањето на тие предмети треба да биде приоритетно.

Горните показатели упатуваат на **индиции за постоење на бавност, односно доцнење во постапките за решавање на предметите и недоволна ефикасност на судот во работењето.** Тоа доведува до долго траење на постапките. Долгото траење на постапките е индиција за недоволна ефикасност на судот во работењето.

Кога веќе сме кај траењето на постапката пред Уставниот суд, тоа е проблем што постои, и, имајќи ја предвид актуелната состојба, ќе постои и во иднина, се' додека таа состојба не се надмине.

Добри резултати во скратувањето на траењето на постапките дава класифицирањето на предметите на ургентни, многу итни, итни и без назнака за итност. При тоа ургентните предмети се земаат во работа веднаш по приемот. Откако ќе се решат, се преминува на многу итните предмети, потоа на итните и на крај на оние кои се без назнака на итност.<sup>20</sup>

**Инаку, бројката од 1298 предмети во работа, за период од пет години (или годишно 259,6 предмети), не укажува на постоење преоптовареност на судот со работа.<sup>21</sup>**

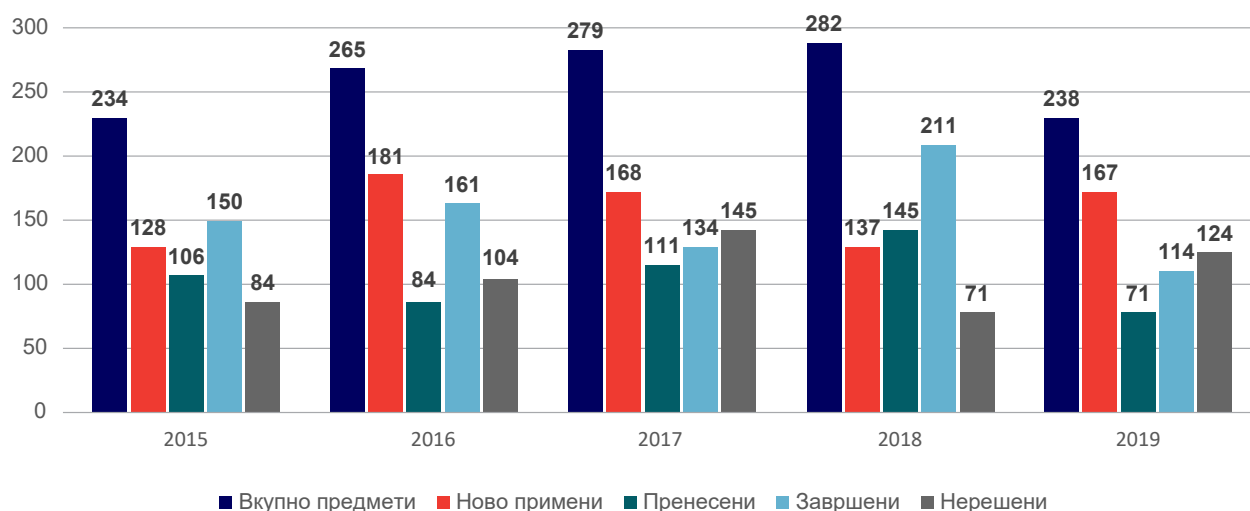
Кога сме кај ефикасноста во работењето на судот, не е на одмет да се укаже на преопширноста на неговите одлуки. Така на пример, кај одлуките за оценување на уставноста и законитоста, наместо да се наведе одредбата од Уставот која е повредена со оспорената одредба на законот или на подзаконскиот акт, се цитираат и други одредби од Уставот кои не се во непосредна врска со повредената одредба. Покрај тоа, во одлуките се изнесуваат наводи од иницијативите, кои се ирелевантни за одлучувањето на судот. Тоа ги прави одлуките преопширни. На пишувањето на такви одлуки непотребно се троши времето и енергијата на, и онака преоптоварените стручни соработници, што секако ја намалува ефикасноста на нивното работење, а со тоа, се разбира, се намалува и ефикасноста на работењето на судот.

Согласно со член 73 од Деловникот на Уставниот суд, при одлучувањето дали законот или подзаконскиот општ акт ќе го поништи или ќе го укине, судот ги зема предвид сите околности што се од значење за заштитата на уставноста и законитоста, а особено тежината на повредата и нејзината природа и значење за остварување на слободите и правата на граѓаните, или за односите што се воспоставени врз основа на тие акти, како и правната сигурност и други околности од значење за одлучувањето.

20 Се работи за искуство на авторот на анализава стекнато во Одделението за управни спорови на некогашниот Врховен воен суд. Според сознанијата на авторот, оваа практика била применувана и во Сојузниот суд на некогашната СФРЈ. Ваквата класификација ги мотивираше судиите во Одделението да работат побрзо. При тоа треба да се води сметка „да не се заборават“ предметите без назнака за итност.

21 Во врска со ова треба да се истакне фактот дека во 2020 година обемот на работата на Уставниот суд драстично се зголеми, со тоа што 250 уредби со законска сила беа предмет на оценување на уставноста од негова страна. Без сомнение вонредната состојба наметна и вонреден, и значително зголемен ангажман на Уставниот суд во заштитата на уставноста.

## Предмети во Уставниот суд во последните 5 г.



## Број на решени предмети според видот на актот за решавање

За оценка на ефикасноста и ефективноста на Уставниот суд значен показател е бројот на решени предмети според видот на актот од судот со кој е завршена постапката. По ова прашање состојбата **во последните пет години**, почнувајќи од 1 јануари 2015 година, па заклучно со 31 декември 2019 година, е следнава:

- **во 2015 година**, со одлуки за укинување на закон или друг општ акт или негова одредба, од судот се решени 11 предмети, не е решен ни еден предмет со одлука за поништување, со одлуки за одбивање на иницијативата се решени 2 предмети, не е решен ни еден предмет со одлука за утврдување на повреда на слободите и правата, со решенија за неповедување постапка се решени 73 предмети, со решенија за отфрлање на иницијативата/барањето се решени 59 предмети, не е решен ни еден предмет со решение за запирање на постапката, со административно завршување (член 16, член 13 и член 15 од Деловникот) се решени 4 предмети и со завршување на друг начин е решен 1 предмет.
- **во 2016 година** со одлуки за укинување на закон или друг општ акт или негова одредба од судот се решени 15 предмети, со одлука за поништување е решен 1 предмет, со одлука за одбивање на иницијативата е решен 1 предмет, не е решен ни еден предмет со одлука за утврдување на повреда на слободите и правата, со решенија за неповедување постапка се решени 67 предмети, со решенија за отфрлање на иницијативата/барањето се решени 73 предмети, со решение за запирање на постапката е решен 1 предмет, со административно завршување (член 16, член 13 и член 15 од Деловникот) се решени 2 предмети и со завршување на друг начин не е решен ни еден(1) предмет.
- **во 2017 година**, со одлуки за укинување на закон или друг општ акт или негова одредба, од судот се решени 18 предмети, со одлуки за поништување се решени 3 предмети, не е решен ни еден предмет со одлука за одбивање на иницијативата, не е решен ни еден предмет со одлука за утврдување на повреда на слободите и правата, со решенија за неповедување постапка се решени 47

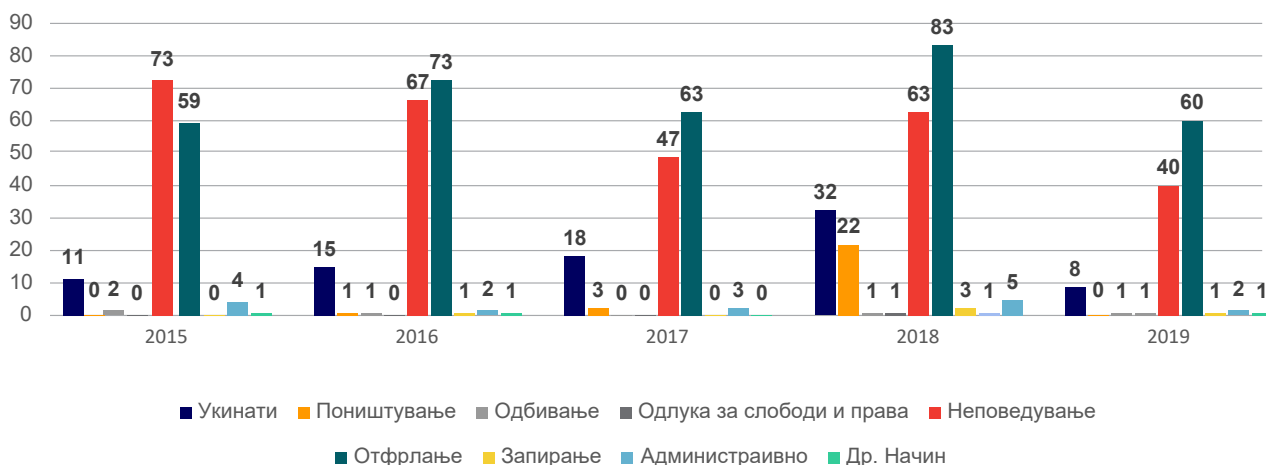
предмети, со решенија за отфрлање на иницијативата/барањето се решени 63 предмети, не е решен ни еден предмет со решение за запирање на постапката, со административно завршување (член 16, член 13 и член 15 од Деловникот) се решени 3 предмети и со завршување на друг начин не е решен ни еден предмет.

- **во 2018 година**, со одлуки за укинување на закон или друг општ акт или негова одредба од судот се решени 32 предмети, со одлуки за поништување се решени 22 предмети, со одлука за одбивање на иницијативата е решен 1 предмет, со одлука за утврдување на повреда на слободите и правата е решен 1 предмет, со решенија за неповедување постапка се решени 63 предмети, со решенија за отфрлање на иницијативата/барањето се решени 83 предмети, со решенија за запирање на постапката се решени 3 предмети, со административно завршување (член 16, член 13 и член 15 од Деловникот) е решен 1 предмет и со завршување на друг начин се решени 5 предмети.
- **во 2019 година**, со одлуки за укинување на закон или друг општ акт или негова одредба од судот се решени 8 предмети, не е решен ни еден предмет со одлука за поништување, со одлука за одбивање на иницијативата е решен 1 предмет, со одлука за утврдување повреда на слободите и правата е решен 1 предмет, со решение за неповедување постапка се решени 40 предмети, со решенија за отфрлање на иницијативата/барањето се решени 60 предмети, со решение за запирање на постапката е решен 1 предмет, со административно завршување (член 16, член 13 и член 15 од Деловникот) се решени 2 предмети и со завршување на друг начин е решен 1 предмет.

**Вкупно, во петгодишниот период од 1 јануари 2015 година, па заклучно до 31 декември 2019 година**, со одлуки за укинување на закон или друг општ акт или негова одредба од судот се решени 84 предмети, со одлука за поништување се решени 26 предмети, со одлуки за одбивање на иницијативата се решени 5 предмети, со одлука за утврдување повреда на слободите и правата се решени 2 предмета, со решенија за неповедување постапка се решени 290 предмети, со решенија за отфрлање на иницијативата/барањето се решени 338 предмети, со решение за запирање на постапката се решени 5 предмети, со административно завршување (член 16, член 13 и член 15 од Деловникот) се решени 12 предмети и со завршување на друг начин се решени 8 предмети.

**Овде загрижува бројот на решенијата за неповедување постапка и решенијата за отфрлање на иницијативата/ барањето во однос на бројот на укинувачките и поништувачките одлуки.**

## Број на решени предмети според видот на актот



## МОЖЕ ЛИ УСТАВНИОТ СУД ДА БИДЕ ПОЕФИКАСЕН?

Во врска со ефикасноста на Уставниот суд во работењето, сметаме дека актуелнава состојбата во која се наоѓа не е поволна за да му овозможи поголема ефикасност.

**Судот ја нема потребната финансиска и административна независност, а тоа е императив за поголема функционална ефикасност.**

**Финансирањето на судот не соодветствува со неговите потреби.** Износот на средства кои се определуваат за него со Буџетот на Републиката не е доволен за негово нормално и непречено функционирање.

**Стручната служба е пополнета со една третина од персоналот предвиден со Правилникот за систематизација** на работните места што како погоре стана збор негативно се одразува на ефикасноста на нејзиното работење. Недоволно ефикасна стручна служба доведува до инсуфициенција на ефикасноста во работењето на Уставниот суд.



**07**



**ИЗВРШУВАЊЕ НА ОДЛУКИТЕ  
НА УСТАВНИОТ СУД**



## КОНЕЧНОСТ, ИЗВРШНОСТ И ЗАДОЛЖИТЕЛНОСТ НА ОДЛУКИТЕ

Од аспект на извршувањето, одлуките на Уставниот суд имаат неколку суштествени карактеристики. Тие се конечни и извршни. Покрај тоа, тие се и задолжителни. Секој на кого тие се однесуваат е должен да ги изврши.

Извршноста на одлуката на Уставниот суд значи дека нема никакви процедурални пречки за нејзино извршување во практиката, односно такви пречки какви што можат да се појават во постапката за извршување на пресудите на редовните судови. Таквото својство на одлуките на Уставниот суд непосредно произлегува од нивната правосилност и конечност, односно од невозможноста незадоволните правни субјекти да користат правни лекови за нивно отстранување.

Со извршувањето одлуката се реализира во практиката. Кога се во прашање одлуките на Уставниот суд, со извршувањето се отстранува од правниот поредок неуставниот закон или негова одредба, како и неуставниот или незаконскиот пропис или негова одредба.

## ИЗВРШУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА ИЗВРШУВАЊЕТО

Според одредбите од член 86 од Деловникот, одлуките на Уставниот суд ги извршува донесувачот на законот, другиот пропис или општиот акт, кој со одлука на судот е поништен, или укинат.

Одлуките со кои судот одлучува за заштита на слободите и правата, утврдени со Уставот, ги извршува органот или организацијата што го донела поединечниот акт кој со одлука на судот е поништен, односно органот или организацијата која го презела дејството кое Уставниот суд со одлука го забранил.

Уставниот суд има обврска да го следи извршувањето на своите одлуки и, по потреба, да побара од Владата на Република Северна Македонија да го обезбеди нивното извршување.

Нема сомнение дека Владата може да обезбеди ефикасност во извршувањето на одлуките на судот само со следење на текстот на неговите одлуки. Затоа, одлуките на судот треба да бидат детално и темелно аргументирани. Тоа ќе овозможи да се согледа начинот на нивното извршување.

Според сознанијата добиени од работната средба, одржана на 27 октомври 2020 година со претставници на Уставниот суд, на чело со претседателот на судот, **работите околу следењето на извршувањето на одлуките му биле доверени на секретарот на судот, кој, оптоварен со други бројни обврски, со тешкотии ги извршувал.**

На работната средба со претставниците на Уставниот суд, која и претходеше на оваа функционална анализа, беше укажано на **проблемот на формализам при постапувањето во извршувањето на одлуките**. Имено, органот кој бил должен да ја изврши одлуката донесувал нов општ акт, односно коригирал одредба на актот со незнатни измени и дополнување со еден или неколку зборови со кои, во суштина, не се отстранувала повредата на Уставот, односно законот, по што можела да уследи или уследувала нова иницијатива за оцена на уставноста, односно уставноста или законитоста на општиот акт. Со таквото постапување се „изигрува“ одлуката на Уставниот суд, што, од правно-етичка гледна точка не е дозволено. Покрај тоа, со таквото постапување непотребно се зголемува бројот на предмети пред судот.

Во врска со ова треба да се истакне дека силен инструмент за извршување на одлуките на Уставниот суд се одредбите од Кривичниот законик кој предвидува високи казни (пет, односно десет години затвор) за неизвршување на одлука на судот.<sup>22</sup> За жал, немаме сознанија дали имало случаи на поведување постапка за кривична одговорност и исходот од истата, но секако дека во услови на доследна примена на законите, истата би можела да има силно предупредувачко дејство.<sup>23</sup>

---

22 Според член 377, став 3, од Кривичниот законик, ќе се казни со затвор од една до пет години службено или одговорно лице кое ќе одбие да изврши одлука на Уставниот суд на Република Македонија, што е должно да ја изврши. Според став 4 од овој член, ако со делото од став 3 на овој член се предизвикало потешка повреда на правата на друг или значителна имотна штета, сторителот ќе се казни со затвор од една до десет години. Конечно, според став 5, службено или одговорно лице или лице задолжено за тоа со судската одлука, кое нема да постапи по правосилна судска одлука донесена во постапка за издавање наредба за заштита на права, ќе се казни со затвор од една до пет години.

23 Во врска со ова секако треба да се води сметка за лицата кои, според Уставот, се заштитени со имунитет (пратениците во Собранието, претседателот на Републиката, претседателот на Владата, министрите, судиите и други лица). Против нив не може да се поведе кривична постапка додека им трае имунитетот.





08

**ФИНАНСИРАЊЕ НА УСТАВНИОТ СУД  
ИЛИ ФИНАНСИСКА НЕ/САМОСТОЈНОСТ**



## ПАРИТЕ СЕ ХРАНА ЗА ИНСТИТУЦИИТЕ, А УСТАВНИОТ СУД Е ИНСТИТУЦИЈА

Буџетот на Уставниот суд е дел од Буџетот на Република Северна Македонија. На крајот од секоја тековна година Уставниот суд изготвува Предлог буџет за наредната година, во кој ги проектира своите потреби од финансиски средства за непречено функционирање и извршување на неговите надлежности. Овој предлог се доставува до Министерството за финансии, кое го изготвува нацрт-буџетот на Република Северна Македонија и го доставува до Владата на Републиката. Владата го утврдува текстот на Буџетот и го доставува до Собранието на усвојување. На овој долг пат се губат од предвид потребите на Уставниот суд. Поради тоа **судот никогаш не добивал онолку средства колку што бара, туку во просек, 20% помалку од потребните средства**. Бидејќи Владата нема обврска да го преземе проектираниот Буџет на Уставниот суд и да го вгради во буџетот на Републиката, судот често се доведува во ситуација да реагира, па дури и амандмански да моли да се интервенира во текстот на Буџетот на Републиката како би се обезбедиле средства за негово нормално функционирање.

Ова, без сомнение, се должи и на уставната положба на Владата како единствен предлагач на Буџетот пред Собранието и на фактот дека Уставниот суд нема никаков инструмент да се бори против таквата поставеност на работите околу предлагањето и усвојувањето на Буџетот.

При ваква состојба на работите со финансирањето на Уставниот суд не може да стане збор за негова финансиска независност. **Финансиската зависност на судот од носителите на извршната и законодавната власт е можеби негова најслаба страна**. Тој очигледно зависи од волјата на Министерството за финансии, од волјата на Владата и од волјата на Собранието. Во актуелнава состојба на финансирање на судот очигледен е фактот дека нема доволна координација меѓу Министерството за финансии и судот. Тоа претставува дополнителен проблем при соодветното планирање на средствата за работа на судот.

Судот, како секој друг буџетски корисник, преговара со Министерството за финансии и со Владата за висината на средствата што ќе треба да му бидат алоцирани. Со оглед на улогата што ја има во уставниот поредок, како највисок и најодговорен заштитник на уставноста и законитоста, власта мора да води сметка тој секогаш да ги добива потребните средства. Парите се храна за институциите. Без нив институцијата не може да опстојува. Тие се и најефикасното средство за држење на институциите во зависност од власта.

## БЕЗ ДОВОЛНО ПАРИ ЗА УСТАВНИОТ СУД НЕМА ЕФИКАСНА ЗАШТИТА НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО

Ако власта навистина сака во државата да се воспостави и зацврсти владеењето на правото мора да му обезбеди доволно пари на Уставниот суд. Владеењето на правото се воспоставува и зацврстува со заштита на уставноста и законитоста. Власт која не му дава доволно пари на Уставниот суд, привидно се залага за заштита на уставноста

и законитоста. Во практиката, таа всушност повеќе „љуби“ да владее самоволно, авторатски, без многу или никакви ограничувања. Ако власта вистински сака заштита на уставноста и законитоста, треба и мора да му обезбеди на Уставниот суд средства за негова работа. Работата ја вршат луѓе, со средства. Аргументите дека нема доволно пари за Уставниот суд „не држат вода.“ Кога се во прашање општествените односи, за се' друго може да нема пари, но за работата на Уставниот суд и за работата на редовните судови и на обвинителствата мора да има пари. Тие стојат на браникот на правдата. Ако нема правда во општествените односи, ќе има неправда која е дијалектичка спротивност на правдата. Државата ќе се претвори во царство на злото. Од неа ќе биде избркано доброто, како општа морална вредност во општеството. Правдата е најголема вредност во човечкото општество. Без правда, општеството не може да биде човечка, туку волчја заедница во која владее хобсовиот принцип *homo homini lupus est* - човекот за човекот е волк.

## ПРОБЛЕМОТ СО ФИНАНСИСКАТА НЕЗАВИСНОСТ НА СУДОТ Е РЕШЛИВ

Овој проблем може да се реши со тоа што средствата за работа на Уставниот суд ќе се одредуваат во посебен раздел на Буџетот на Република Северна Македонија,<sup>24</sup> на предлог на Уставниот суд, кој не може да го менува ни Министерството за финансии, ни Владата, туку само Собранието, во постапка за донесување на Буџетот. **Нема буџетска независност на Уставниот суд ако за неговиот буџет одлучуваат Министерството за финансии и Владата.**<sup>25</sup> На седницата на Собранието, на која ќе се расправа и одлучува за буџетот на Републиката, задолжително ќе треба да присуствува и Претседателот на Уставниот суд, со право на учество во расправата.<sup>26</sup> Пред поднесувањето до Собранието, предлогот би се утврдувал на седница на Уставниот суд, на која ќе присуствуваат најмалку две третини од судиите.

---

24 Висината на тој раздел, според судот, изнесува од 0,017% до 0,020% од Буџетот.

25 Институциите најлесно се контролираат преку парите. Во врска со ова, длабока филозофска смисла има народната поговорка: “Колку пари, толку музика.”

26 Во компаративното уставно-судско право вакви или слични решенија има во Законот за Уставниот суд на Република Србија (член 28), Законот за уставниот суд на Црна Гора (член 113), Законот за Уставниот суд на Република Словенија (член 8), Законот за Уставниот суд на Република Косово (член 14), Законот за Уставниот суд на Република Албанија (член 6).



09



**УСЛОВИ ЗА РАБОТА  
ВО УСТАВНИОТ СУД**



Условите за работа се значајни поради тоа што тие несомнено влијаат на одржувањето и развивањето на работната способност на персоналот. Ако условите за работа се неповолни, значителен дел од енергијата на луѓето се троши на справување со таквите услови. Колку се поповолни условите за работа, толку имаме помало трошење на психофизичка енергија. Заштедената психофизичка енергија на персоналот може да се искористи за зголемување на неговата ефикасност во работата.

## **НОВА ЗГРАДА, ДОБРИ УСЛОВИ ЗА РАБОТА. НО, МОЖАТ ДА БИДАТ И ПОДОБРИ**

Уставниот суд е сместен во нова зграда, од левата страна на реката Вардар, недалеку од Камениот мост. Покрај судот, во зградата се сместени Археолошкиот музеј и Архивот на Македонија. Зградата се простира паралелно со кејот на Вардар, во правец Исток – Запад. Просториите што се наоѓаат на јужната страна (страната на реката Вардар) се добро осветлени, што не е случај со просториите на северната страна на зградата.

Покрај зградата нема бучна улица. Од просториите сместени на јужната страна на зградата се простира широк поглед кон Водно, градскиот плоштад и реката Вардар.

Секој од судиите и службениците има своја канцеларија. Но, ако судот се пополни со персонал според Правилникот за систематизација на стручната служба, не би имало засебна канцеларија за секој од службениците.

Инвентарот во канцелариите (работни маси, столици, плакари и сл.) е нов и ги задоволува потребите на вработените. Секој од судиите и службениците на стручната служба има на располагање персонален компјутер.

Според сознанијата од работната средба со претседателот на судот и неговите најблиски соработници, распоредот на просториите во зградата ја прави неа недоволно функционална.

### **Зградата нема посебна сала за новинари, за одржување на прес-конференции.**

Со оглед на местото и улогата што ја има Уставниот суд во уставниот поредок на Република Северна Македонија (највисока институција за заштита на уставноста и законитоста во Републикава), би требало да биде сместен во засебна зграда, специјално наменета за него.

**Во зградата не е обезбеден соодветен простор за серверите на судот.** Тие сега се сместени во просторија која е без вентилација и прозорци, низ која минуваат главните цевки за затоплување. Со оглед на тоа дека серверите постојано се прегреваат, неопходна е или адаптација на постојниот простор, или обезбедување на некој друг соодветен простор за нивно сместување.

Зградата има централно греење поврзано за градска топлификација. Во системот на централното греење има две пумпи за испумпување на топлата вода во топловодната инсталација. Се случувало една од пумпите да се расипе. Во тој случај горните катови на зградата останувале без греење, поради недостаток на резервна пумпа која би го надоместила испумпувањето на водата во инсталацијата. Во судот нема лице кое би се грижело за функционирањето на пумпите и на топловодната инсталација, па за тоа се грижел секретарот на судот, кој, во случај на неисправност, бил задолжен да побара мајстор за нивна поправка. Во нормални услови на пополнетост на судот, тоа би било работна обврска на домаќинот на зградата. Тој би се грижел за одржувањето на зградата и за инсталациите во неа.

За ладење на просториите во летниот период, зградата има сопствен систем за ладење, кој добро функционира.

Локацијата на зградата, системот човек-канцеларија, опременоста на канцелариите, осветленоста, загревањето и ладењето на зградата им пружаат на судиите и на персоналот на стручната служба можности за непречена работа, концентрација при работата, дискретност во работата со странките и удобност при работењето.

Општите работи и услуги за потребите на судот ги врши Службата за општи и заеднички работи на Владата на Република Северна Македонија. Некои од овие услуги, како на пример обезбедување возила за превоз на Претседателот на судот и на судиите, посредување со агенциите за обезбедување авионски билети за службени патувања за потребите на персоналот на судот и сл. службата ги врши без надоместок. Другиот дел од услугите таа ги врши со надоместок врз основа на посебен договор за вршење услуги кој судот го склучува со Службата еднаш годишно.



10

**ЗАКОН ИЛИ ДЕЛОВНИК  
ЗА УСТАВНИОТ СУД**

## МНОГУ ЕВРОПСКИ ДРЖАВИ ИМААТ ЗАКОН ЗА УСТАВНИОТ СУД, СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ГО НЕМА

Во практиката на уставните судови начинот на работата и постапката пред нив се уредува со закон или со деловник.

Во регионот на југоисточна Европа речиси сите држави имаат Закон за уставниот суд.

Во Република Хрватска донесен е Уставен закон за Уставниот суд на Република Хрватска. Со законот се уредуваат условите за избор на судиите на судот и за престанокот на нивната должност, условите и роковите за поведување постапка за оцена на согласноста на законите со Уставот и согласноста на другите прописи со Уставот и законите, постапката и правното дејство на одлуките на судот, заштитата на уставните слободи и права на човекот и граѓанинот и други прашања од значење за извршување на должноста и работата на Уставниот суд.

Во Република Босна и Херцеговина не е донесен Закон за Уставниот суд, туку организацијата на судот, постапката пред него и други прашања, значајни за неговата работа, се уредени со Правила на Уставниот суд на Босна и Херцеговина, кои всушност претставуваат еден вид деловник, со кој се уредуваат наведените прашања.

Во Република Словенија постои Закон за Уставниот суд. Со Законот е уредена положбата на судот во уставниот поредок, основите на организацијата, надлежноста на Уставниот суд, основите на постапката пред судот и други прашања од значење за извршување на работите од неговата надлежност. Законот му препушта на судот со деловник и други подзаконски акти да ги уреди неговата внатрешна организација и постапките во работите од негова надлежност.

Република Србија ја уредила положбата на Уставниот суд во уставниот поредок со Закон за Уставниот суд. Со овој закон се уредени основите на положбата на судот во уставниот поредок, прашањата за изборот, именувањето, престанокот на должноста и положбата на судиите на Уставниот суд, уредувањето на судот, постапката пред судот и правното дејство на неговите одлуки, извршувањето на актите на судот, како и други прашања од значење за неговата уставна положба и за извршувањето на работите од негова надлежност. Поблиското уредување на организацијата, начинот на работата на судот, постапувањето пред него, според Законот, се уредуваат со деловник.

На сличен начин, со Закон за Уставниот суд се уредени прашањата за организацијата, постапката и правното дејство на одлуките на Уставниот суд на Република Српска.

Со Законот за Уставниот суд на Република Црна Гора се уредени постапката за утврдување на предлози за судии на Уставниот суд, разрешувањето и престанокот на нивната функција, организацијата на Уставниот суд, постапката пред Уставниот суд, правното дејство на неговите одлуки и други прашања од значење за работата на судот. Според Законот, Уставниот суд донесува деловник со кој поблиску се уредуваат начинот на работата и одлучувањето на Уставниот суд, како и други прашања во врска со неговите надлежности.



Република Бугарија основите на положбата на Уставниот суд, како заштитник на супрематијата на Уставот, ги уредила со Закон за уставниот суд. Законот е мошне краток. Со овој закон се уредени прашањата за организацијата, структурата, составот на судот и дејноста на судот. За подетална организација на дејноста судот донесува правилник.

Со Законот за Уставниот суд на Република Албанија се пропишуваат правилата за организација и функционирање на Уставниот суд, статусот на неговите членови, постапката по поднесоците, принципите и правилата за донесување на одлуките и постапката за нивно извршување.

Законот за Уставниот суд на Република Косово ја регулира организацијата и функционирањето на Уставниот суд на Републиката, постапките за доставување и разгледување на поднесоци до судот, роковите и постапките за назначување и разрешување на судиите, основните процедурални принципи и правила на постапката и други организациски прашања.

Од другите европските држави, Закон за уставниот суд имаат Австрија, Белорусија, Германија, Латвија, Литванија, Молдавија, Финска, Романија, Чешка, Русија, Словачка, Полска, Турција, Унгарија, Украина и други држави кои имаат уставни судови.<sup>27</sup>

## РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА НЕМА ЗАКОН ЗА УСТАВНИОТ СУД, А ДАЛИ ТРЕБА ДА ИМА?

**Венецијанската комисија**, во своето Мислење CDL-AD(2014)026 од 13 октомври 2014 година, наведува: **"би било корисно да се донесе посебен закон за Уставниот суд** со кој би се уредила прашањата што се однесуваат на статусот на неговите судии, основните услови за поведување постапка пред Уставниот Суд, правното дејство од пресудите на Уставниот суд, итн. Упатување на таков закон треба да се вметне во Уставот, што значи дека треба да се додаде нов став во член 113, соодветно. Меѓутоа, се подразбира дека донесувањето на таков закон не смее да влијае на надлежноста на Уставниот суд да ги регулира сопствените методи на работа и да го разработи деловникот за работа во Деловникот на судот."<sup>28</sup>

**На потребата од донесување посебен Закон за Уставниот суд се укажува и во Конечниот извештај на Експертска мисија на TAIEХ за заштита на човековите права од страна на Уставниот суд на Република Македонија, од 2018 година, на Јасна Омејец, во кој е наведено „Во врска со посебниот уставен статус на УС, како и фактот дека земјата нема посебен закон за УС, постојат целосно оправдани причини да се донесе посебен закон со кој ќе се регулираат платите и другите работни договори на судиите на УС (надоместоците и другите лични примања и компензации, периодот на вработување, социјалното осигурување, годишниот одмор и други слободни денови, правата по престанокот на мандатот, итн.)“<sup>29</sup>**

27 Во некои од европските држави, како на пример Франција, Шведска, Грција, Швајцарија и други, контролата на уставноста на законите и на уставноста и законитоста на подзаконските општи акти е во надлежност на Државниот совет.

28 Конечен извештај на Мисијата, на Јасна Омејец, Експертска мисија на TAIEХ за заштита на човековите права, од страна на Уставниот суд, Скопје, февруари 2018 година (на македонски јазик) стр. 15.

29 Ibid: стр. 29, Заклучок, број 6.

Во врска со потребата од донесување Закон за Уставниот суд имаме предвид обичен закон, кој, како и другите закони, ќе може да биде предмет на оценка на уставноста од страна на Уставниот суд, доколку целиот закон или некоја од неговите одредби не е во согласност со Уставот. **Донесување Уставен закон за уставниот суд по примерот на Република Хрватска, во правниот систем на Република Северна Македонија, е непотребно. Таков закон има правна сила на Устав и со него се уредуваат прашања кои и припаѓаат на уставната материја.<sup>30</sup> Уставниот суд не би можел да интервенира во таков закон. Тој, според Уставот, може да ја оценува уставноста на законите, а не и уставноста на Уставот.**

Во Република Северна Македонија, од нејзиното осамостојување до денес, не е донесен Закон за Уставниот суд. Според член 113 од Уставот, „начинот на работата и постапката пред Уставниот суд се уредуваат со акт на судот“.

Врз основа на оваа уставна одредба е донесен Деловникот на Уставниот суд. Покрај општите одредби, Деловникот содржи одредби за начинот на работата на Уставниот суд; за постапката за оценување на уставноста на законите и на уставноста и законитоста на прописите и другите општи акти; за постапката за заштита на слободите и правата од член 110 од Уставот на Република Северна Македонија; за постапката за одземање имунитет, за утврдување одговорност и за утврдување на настапувањето на условите за престанок на функцијата на претседателот на Републиката; за постапката за решавање на судирот на надлежност; за постапката за одземање имунитет и за утврдување на трајно загубување на способноста за вршење на функцијата судија на Уставниот суд; за актите на судот; за правното дејство на одлуките на судот; за јавноста во работата на судот; за извршувањето на одлуките на судот; за соработката на судот со уставните судови на другите држави; за внатрешната организација на судот и други одредби од значење за извршувањето на работите од надлежност на судот. Очигледно се работи за одредби кои во најголем број се однесуваат на начинот и постапката пред Уставниот суд, (процесни одредби), како што впрочем пропишува цитираната одредба на член 113 од Уставот.

Материјални одредби се содржани само во членовите 2 и 3 од Деловникот, кои се однесуваат на седиштето на Уставниот суд и на неговиот печат, како и во одредбите на член 10, со кои се допрецизира имунитетот на судиите на Уставниот суд.

Дури и површна анализа на одредбите од Деловникот на судот овозможува да се согледа дека одредбите излегуваат надвор од рамките на регулативата дозволена за еден деловник. Деловникот е подзаконски акт со кој се уредува начинот и постапката на внатрешното работење – делување на колективен орган и други организациони прашања поврзани со работењето на колективниот орган од внатрешен (интерен) карактер.<sup>31</sup> **Во конкретниов случај, со оглед на тоа што донесувањето на Деловникот, како акт за уредување на начинот на работата и постапката пред судот, е пропишано со Уставот, тој не може да се третира како обичен деловник, туку како акт - деловник sui generis.**

30 Види: Pravna enciklopedija (1979), Savremena administracija, Beograd, odrednica „ustavni zakon.“

31 Во врска со ова, кај Саво Климовски (1997) во „Уставен и политички систем,“ Просветно дело Скопје, стр. 394, е наведено „Со својот акт Уставниот суд всушност уреди многубројни прашања кои далеку ги надминуваат рамките на внатрешните односи во организацијата на Уставниот суд и рамките на процедурата во неговото постапување. Во различни форми, различни прашања уредени со Деловникот претставуваат нормативен извор на правила на однесување на многубројни субјекти во уставниот и пошироко во правниот систем, вклучувајќи и утврдување на положбата и надлежностите на други органи и определување на содржината на условите за остварување на одделни слободи и права на човекот и граѓанинот.“

Со одредбите на Деловникот на Уставниот суд, всушност, се навлегува во сферата на утврдувањето на содржината на слободите и правата на граѓаните, како и на менување на содржината на надлежностите на другите органи на уставниот систем, кога тоа е во врска со остварувањето на надлежностите на Уставниот суд. Со овозможување овие права да се уредат со акт на Уставниот суд, Уставот ја загрозува сопствена концепција на основните слободи и права, затоа што овозможува извор на права, како и на правила за заштита на правата да не биде ниту Уставот непосредно, ниту законот, туку подзаконскиот пропис донесен од Уставниот суд.

При определувањето за тоа начинот на работата и постапката пред Уставниот суд да се уредуваат со акт на судот, уставотворците очигледно се плашеле од можноста Собранието, со законско регулирање на овие, а и со други прашања во врска со нив, да врши влијание врз состојбите во судот, врз начинот на неговата работа и постапките при извршувањето на работите од негова надлежност.<sup>32</sup> Сметаме дека таквото стравување не е основано. Судот ја оценува уставноста и на сите закони, па секако дека во случај на потреба ќе ја оценува и уставноста на законот со кој се уредени начинот на работата и постапката пред него. Затоа, нема причина за стравување од донесување на закон за Уставниот суд. Во тој закон ќе влезе значителен дел од одредбите на актуелниот Деловник, кои се однесуваат на правата и обврските на субјектите надвор од судот. Покрај тоа, со Законот подетално би се регулирал статусот на судиите и статусот на вработените во стручната служба на судот, кои, според местото и улогата на судот во уставниот поредок, никако не смеат да се третираат како обични административни службеници.

Прашањето дали Република Северна Македонија има потреба од евентуално донесување на Закон за Уставниот суд, подетално ќе биде елаборирано со Длабинска анализа, која ќе биде изготвена во рамки на овој проект.

## ИСТОРИСКА ПЕРСПЕКТИВА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЗАКОНСКОТО РЕГУЛИРАЊЕ НА УСТАВНОТО СУДСТВО.

Првиот закон за уставниот суд во Македонија е донесен во 1963 година, набрзо по воспоставувањето на уставното судство, врз основа на одредбите на Уставот на Социјалистичка Република Македонија од 1963 година. Тоа е **Законот за Уставниот суд на Македонија. Законот е донесен на 27 декември 1963 година.** Објавен е во „Службен весник на Социјалистичка Република Македонија“, број 45/63, а влегол во сила на 30 јануари 1964 година. Врз основа на овој закон, Уставниот суд на Македонија, како самостоен орган на Републиката, обезбедувал заштита на уставноста и законитоста врз основа на Уставот на Социјалистичка Република Македонија во рамките на своите права и должности утврдени со Уставот.

32 Во врска со ова Саво Климовски (1997) во „Уставен и политички систем,“ Просветно дело, Скопје, на страна 394, пишува: „Наведената околност што Уставниот суд, со свој акт, а не Собранието, со закон, ги уреди сите прашања поврзани со вршењето на уставно-судската функција кои останаа неуредени со Уставот, од аспект на односите помеѓу Уставниот суд и Собранието, на прв поглед може да изгледа позитивно од стојалиште на оневозможување на посилен однос (Собранието, со сите атрибути на власт што ги поседува) со свој акт да влијае ограничувачки врз условите за вршењето на уставно-судската функција. Меѓутоа, и тогаш кога постои само како теориска можност, уредувањето на наведените прашања, непосредно со акт на Уставниот суд, може да биде манифестација на деформација на неговата, во суштина, пасивна улога на заштита на единството на правниот поредок и на преземање на улогата на негов активен творец, што не му припаѓа според неговата основна функција и за која ја нема потребната демократска легитимација.“

Во вршењето на своите права и должности Уставниот суд одлучувал за уставноста и законитоста на прописите и другите општи акти и за други прашања што му биле ставени во надлежност со Уставот или со републички закон. Така, покрај одлучувањето за уставноста и законитоста на прописите и другите општи акти, Уставниот суд одлучувал и за заштитата на основните права и слободи повредени со поединечен акт или дејствие; ги решавал споровите за правата и должностите помеѓу републиката и општините и околиците, помеѓу две или повеќе општини, односно околии и помеѓу општина и околицата, како и помеѓу нив и работните и други самоуправни организации, ако за решавањето на овие спорови не била определена надлежност на друг суд, а решавал и по споровите за надлежност помеѓу судовите и републичките, околицките и општинските органи.

Покрај тоа, Уставниот суд ги следел појавите од интерес за уставноста и законитоста, и врз основа на тоа, му давал на Собранието на Социјалистичка Република Македонија мислења и предлози за донесување или менување на закони, за давање автентични толкувања и за преземање други мерки за обезбедување на уставноста и законитоста и за заштита на правото на самоуправување и други права и слободи на граѓаните и организациите.

Во општите одредби на овој закон се регулирани прашањата за избор и разрешување на претседателот и судиите на Уставниот суд, за нивниот имунитет, за секретарот на судот, за стручните соработници и административните службеници, за јавноста во работата на судот, како и други прашања од општо значење за судот.

Вториот закон за Уставниот суд, донесен пред осамостојувањето на Републикава, е **Законот за основите на постапката пред Уставниот суд на Македонија и за правното дејство на неговите одлуки**. Законот е објавен во Службен весник на Социјалистичка Република Македонија, број 42/76. Со влегување во сила на овој закон престанал да важи Законот за Уставниот суд на Македонија од 1963 година. Со овој закон се уредени основите на постапките пред Уставниот суд на Македонија, и тоа: постапката за оценување на уставноста и законитоста на прописите или други општи акти и на самоуправните општи акти; постапката за решавање на споровите за права и должности меѓу Републиката и општините, меѓу две или повеќе општини и меѓу други општествено-политички заедници, како и меѓу нив и организациите на здружен труд и други самоуправни организации и заедници, како и постапката за решавање на спор меѓу суд и орган на општествено-политичка заедница. Покрај тоа, со овој закон се уредени видовите на одлуки во постапките на Уставниот суд и нивното правно дејство. Овој закон е значително поскромен од Законот за Уставниот суд од 1963 години, и тоа како од аспект на содржината на одредбите, така и од аспект на нивната систематизација по поглавја и потпоглавја. Законот не содржи ни една одредба за правниот статус на судиите, на стручните соработници и административните службеници. Одредбите содржани во него се однесуваат исклучиво на постапката пред Уставниот суд. Од аспект на систематизацијата на нормите, законот содржи само четири наслови на поглавјата во кои се распоредени неговите одредби и тоа: Уводна одредба, Основи на постапката, Видови одлуки и нивното дејство и Завршни одредби. Во поглавјата нема поднаслови, што на корисниците значително им го отежува пронаоѓањето на поодделни одредби.

Имајќи ги предвид горните компаративни прегледи на двата македонски закони за Уставниот суд, можеме да заклучиме дека **Законот за Уставниот суд од 1963 година би можел да претставува добар модел за изработка на нацрт, односно предлог на**

**Закон за Уставниот суд на Република Северна Македонија** и за донесување на законот, се разбира со почитување на одредбите на Уставот на Републиката за положбата на Уставниот суд во уставниот поредок на Републиката и за неговите надлежности.

Во законот би се вградиле многу од постојните одредби на Деловникот на Уставниот суд на кои местото, со оглед на нивната содржина, им е во закон, а не во деловник. Во него би влегле и нови одредби за изборот, разрешувањето и статусот на судиите и за статусот на службениците во стручната служба на судот.

Покрај тоа, како модели можат да послужат и законите за уставните судови на некои од државите, настанати по распадот на поранешната Социјалистичка Федеративна Република Југославија, затоа што се базирани на правните традиции од времето на нејзиното постоење, а се составени според современите стандарди за организација и работа на уставните судови (Република Србија, Република Црна Гора, Република Хрватска, Република Словенија и др.).<sup>33</sup>

Имајќи го ова предвид, нема причина да не се донесе посебен Закон за Уставниот суд, со којшто, покрај другото, ќе се регулираат или дорегулираат прашањата за изборот на судиите, нивниот мандат, имунитетот, нивните права (правото на плата, додатоци на плата, надоместоци, правото на годишен одмор, правото на отсуства и сл.), должности и одговорности, нивните права по престанокот на мандатот и други прашања од значење за нематеријалниот и материјалниот статус на судии на уставен суд и за нивната работа во судот.

Потоа, со законот ќе се регулира правниот статус на вработените во стручната служба, нивните звања, права, должности и одговорности.

Најпосле, со законот ќе се регулира прашањето за финансирањето на Уставниот суд и неговиот однос со другите органи на власт во Републиката, како и други прашања од значење за извршување на работите од надлежност на судот.

Донесувањето на законот значително ќе придонесе да се зацврсти позицијата на Уставниот суд и да се зголеми степенот на неговата независност (функционална, буџетска и административна) од носителите на власта и моќта во општеството, а со тоа и неговата ефикасност во заштитата на уставноста и законитоста во Републиката.

**Но, донесувањето на посебен закон за Уставниот суд не ја исклучува потребата од детално уредување на начинот на работа и постапките пред судот со деловник.** Затоа, по донесувањето на Законот за Уставниот суд, врз основа на одредбите на Законот **судот треба да усвои Деловник за својата работа**, согласно со одредбата од член 113 од Уставот.

---

<sup>33</sup> Во Законот за Уставниот суд на Република Србија детално е уредена статусната положба на судиите на Уставниот суд, со што тие се издвојуваат во поглед на правата во однос на судиите во редовните судови. Потоа, добро е уреден посебниот статус на административните службеници во стручната служба на судот. Нешто поскумни во тој поглед се законите за уставните судови на Република Црна Гора, Република Хрватска и Република Словенија. Но, и тие се сосема добри закони, како од аспект на содржината на одредбите, така и од аспект на нивната систематизација.

**Во случај на отсуство на политичка волја кај законодавецот за донесување Закон за Уставниот суд, прашањето на платите и додатоците на платите на судиите на Уставниот суд може да се реши со посебни одредби содржани во посебно поглавје на Законот за плата и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката.**

**Прашањето за статусот на службениците на стручната служба (засновање на работен однос, звања, унапредувања во кариерата, плати, додатоци на плати, одговорност и сл.) може да се реши со измени и дополнувања на Законот за административни службеници со внесување, исто како и за судиите, на посебни одредби во посебно поглавје на овој закон.**

**Прашањето за уставна жалба може да се реши со интервенции во Деловникот на Уставниот суд врз база на екстензивно толкување на одредбите на член 50 од Уставот.<sup>34</sup>**

---

<sup>34</sup> Во врска со ова е и мислењето изнесено во Конечен извештај на мисијата– Експертска мисија на TAIEX за заштита на човековите права од страна на Уставниот суд на Република Македонија JHA –IND/EXP 66095 од февруари 2018 година, според кое „Постои простор да се воведат "целосна" уставна жалба преку измени и дополнувања на Деловникот за работа, без оглед на сегашниот ограничен делокруг на листата на уставните права (содржани во член 110, алинеја 3 од Уставот) заштитени од УС. Тоа значи дека членовите 51-57 од Деловникот, со кои се регулира сегашното "барање за заштита на слободи и права", треба да претрпат значителни измени. Понатаму, за процесирање на уставните жалби, треба да се формираат помали тела за донесување одлуки во рамки на УС, барем за процесирање на очигледно недопуштени уставни жалби во поедноставена постапка. За таа цел треба да се изменат и релевантните одредби од Деловникот.“



**ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО РАБОТАТА  
НА УСТАВНИОТ СУД**



## СУДОТ ИМА УСЛОВИ ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Според Уставот на Република Северна Македонија (член 2) суверенитетот во Републиката произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните. Тие власта ја остваруваат посредно – преку демократски избрани претставници, и непосредно – преку референдум и други облици на непосредно изјаснување. За да можат да ја остваруваат власта, како компонента на нивниот суверенитет, граѓаните мора да бидат информирани за сите општествени текови во Републиката. Граѓанскиот суверенитет бара храбри и активни граѓани кои ќе го следат работењето на власта и ќе реагираат на секој нејзин потег за кој што сметаат дека не е во согласност со нивните интереси и потреби.

Според член 84 од Деловникот на Уставниот суд, јавноста во работата на судот се обезбедува со известување преку средствата за јавно информирање за одржување на јавните расправи, а по оценка на судот и за одржување на седница и подготвителна седница, со присуство на учесниците во постапката и на други лица, на лица од органи и организации и претставници на средствата за јавно информирање за одлуките на судот по прашања од интерес за пошироката јавност.

Уставниот суд, по потреба, а најмалку двапати во годината, организира конференции за печат.

Уставниот суд издава Билтен и Збирка на одлуки - како трајни извори за запознавање на јавноста со неговите одлуки, стручни мислења и ставови.

Судот има интернет **(веб) страница која очигледно редовно се ажурира и дополнува со нови податоци од значење за информирањето на јавноста.** Особено е важно да се нагласи дека системот на пребарување е целосно функционален и овозможува лесно пребарување и изнаоѓање на потребните податоци и информации и од страна на лица кои се скромно обучени во користењето на интернетот за потребите на своето информирање. Во врска со ова, мора да се укаже на фактот дека на веб-страница има можност за класично и напредно пребарување. Класичното пребарување дава преглед на предмети по број на одлука или клучен збор, додека напредното пребарување е по член, вид на одлука, подносител. Ова овозможува, преку системот за пребарување, уште полесно пронаоѓање на потребните податоци и информации.

На страницата се наоѓаат основни податоци за судот; новости и соопштенија за секојдневните активности и работа на судот, за составот и организацијата на судот, основните правни акти; потоа податоци за надлежноста на судот, за правните и основни положби на судот, за постапките пред судот, за историјатот на судот и за неговата транспарентност.

Во рубриката „Работа“ се содржани податоци за дневните редови, потоа соопштенија, објави, податоци за меѓународните и домашните активности, како и публикациите на судот.

Во рубриката „Одлуки и решенија“ редовно се објавуваат донесените одлуки и решенија на Уставниот суд. Тука е и електронската архива на донесени одлуки и решенија, како и архивата од работењето на судот.

Рубриката „Обраќање до судот“ содржи образец на Барање за заштита на слободите и правата пред Уставниот суд и образец на Иницијатива за оценка на уставноста на закон и уставноста и законитоста на подзаконски општ акт.



Покрај тоа, рубриката содржи и кратко упатство за пристап до информации од јавен карактер, со образец на барањето за пристап и со името и презимето на лицето одговорно за давање на овие информации.

**Забележлив е многу стеснетиот обем на информации од јавен карактер кои може да ги дава судот.** Листата за информации од јавен карактер на Уставниот суд на Република Северна Македонија ја сочинуваат следните групи на информации: конечни одлуки на Уставниот суд, Деловникот на Уставниот суд, бројот на поднесени иницијативи и дневниот ред за одржување на седниците на Уставниот суд на Република Северна Македонија. Се поставува прашање: Зошто во листата на информации од јавен карактер не се ставени бројот на поднесени барања за заштита на слободите и правата, бројот на поднесени предлози за решавање на судирот на надлежност и за подносителите на предлозите; потоа бројот на одржани седници и подготвителни седници, денот на одржувањето и т.н.? Овие информации ги има во Годишните извештаи за работа на Уставниот суд и покрај тоа што не се наведен во Листата. Затоа, прашањето се сведува за пристап до овие информации за пократки единици време (месец, тромесечје, половина година), доколку се појави интерес за нив.

**Заслужува комплимент фактот дека во оваа рубрика се наоѓа и Детален водич за составување барања за заштита на слободите и правата пред Уставниот суд.** Врз основа на овој факт може да се заклучи дека судот, на заштитата на слободите и правата наведени во член 110, алинеја 3 од Уставот, им посветува особено внимание.

Најпосле, страницата содржи и посебна рубрика за остварување на контакт со Уставниот суд, со адреса на судот, телефонски броеви за остварување телефонски контакт и мејл адреса за остварување на контакт преку интернет и контакт форма која треба да се пополни за да се оствари контактот преку интернет.

## НЕГАТИВНА ЕВОЛУЦИЈА - ОД ПОЛНА КОН ОГРАНИЧЕНА ТРАСПАРЕНТНОСТ

Јавноста во работата на судот на јавната расправа, седницата и подготвителната седница може да се исклучи ако тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на земјата, чувањето на државна, службена или деловна тајна, заштитата на јавниот морал и во други оправдани случаи што ги определува судот (член 85 од Деловникот).

Според податоците од материјалите кои беа користени за изработка на оваа анализа, до 2014 година, **Уставниот суд беше една од најтранспарентните институции во Републикава.** Покрај другото, беше дозволено аудио и визуелно снимање на седниците од страна на медиумите. Судот имал лице - портпарол задолжен за односи со јавноста. Портпаролот често имал брифинзи за медиумите и другите заинтересирани субјекти во врска со работата на судот и со неговите одлуки. **Во 2014 година, со одлука на судот, ваквата практика е напуштена, со образложение дека снимателите ја попречуваат работата на судиите.** Тогаш судот се затвара за јавноста – за граѓаните на кои им служи.<sup>35</sup> Оваа состојба е делумно надмината, за што се уверивме непосредно, при следењето на седниците на судот. Има позитивни промени и во излагањата на судиите при образложувањето на нивните мислења и ставови. Но, очигледно е дека се' уште има судии кои имаат малку пооскудни излагања.

35 Види: Уставниот суд во стегата меѓу политичките интереси и човековите права (2016) Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, стр. 30 и 40.

Одлуката на судот, од 2014 година, во однос на снимањето на седниците, се' уште е во сила. Според нашите сознанија, од работната средба со претседателот на судот и неговите соработници, одлуката не е променета поради тоа што некои од снимателите навистина им сметале на судиите при нивните излагања.<sup>36</sup>

Јавноста во работењето на Уставниот суд е извонредно значаен механизам за остварување увид на граѓаните во неговата работа и за контрола над неговата работа. Како и секоја институција на уставниот систем, така и Уставниот суд е сервис на граѓаните за заштита на уставноста и законитоста. Со заштитата на уставноста и законитоста се воспоставува и зацврстува владеењето на правото, како една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија. Без владеење на правото нема правда во општеството. Немањето правда значи имање – воспоставување неправда, како дијалектичка спротивност на правдата. Како заштитник на уставноста и законитоста, Уставниот суд стои на врвот на заштитата на правдата во општеството.

Јавноста на работењето на Уставниот суд е важна заради тоа што се постигнува видливост, подобрување на јавниот имиџ и зголемување на довербата во судот, а пред сè заради транспарентност во носењето на одлуките на судот кои се од интерес за пошироката јавност.

**Во судот постои расположение за напуштање на практиката, воведена со одлуката, со изнаоѓање на средно решение кое ќе овозможи новинарите<sup>37</sup> и снимателите да си ја вршат својата работа, а при тоа да не им сметаат на судиите при образложувањето на нивните ставови и мислења на седниците на судот.** Во врска со ова треба да се нагласи дека одлуката се однесува само за снимањето на седниците од страна на претставниците на средствата за јавно информирање, а не и за присуството на новинарите. Но, за волја на вистината, сакаме да истакнеме дека има тенденции за промени кон подобро. **Судот сега е отворен за соработка со невладините организации - здруженијата на граѓани.** Во врска со ова посебно истакнуваме дека судот, со Институтот за човекови права, склучи меморандум за соработка. Согласно со овој меморандум претставници од Институтот ги следат јавните седници .

Кога сме кај снимањето, според Деловникот на судот (член 26, став 3), покрај водењето записник за седницата за одделни предмети во кои се поставуваат позначајни уставно - правни прашања, се обезбедува стенографирање, односно магнетофонско (аудио) снимање на текот на расправата. Аудио снимката е составен дел на записникот (член 45, став 4).

**Судот нема вработено лице за односи со јавноста (портпарол).** Работите на портпарол ги врши еден од советниците, покај работите пропишани со Правилникот за систематизација на работните места во стручната служба на судот. Со Правилникот е предвидено работно место за такво лице, но тоа работно место не е пополнето.

Исто така, работите за давање и пристап до информации од јавен карактер ги врши еден од државните советници, покрај работите од негова надлежност предвидени со Правилникот за систематизација. Но, со оглед на малиот број такви побарувања, тоа за него не претставувало посебно оптоварување.

36 Се случувало, на пример, кога судијата ќе почне со излагање на неговиот став по одредено прашање, новинар или снимател да го стави микрофонот за снимање пред него, што го деконцентрирало судијата при неговото излагање (Сознание добиено од работната средба со претставниците на судот).

37 Со оглед на тоа што седниците на судот се јавни (освен во случаите кога од причини пропишани со Закон јавноста е исклучена).

## ЛИКОТ НА ТРАНСПАРЕНТНИОТ УСТАВЕН СУД

Имајќи го предвид погоре изложеното, како и фактот дека токму Уставниот суд стои на највисокиот пиедестал на заштитата на уставноста и законитоста, во функција на владеењето на правото, како една од темелните вредности на Уставниот поредок на Републикава, тој треба да биде максимално транспарентен кон граѓаните.

За да се овозможи таков степен на транспарентност Уставниот суд треба:

- преку брошури и други промотивни материјали редовно да ги известува граѓаните за работата на судот;
- одлуките за затворање на седниците за јавноста да бидат усвојувани од мнозинството судии и да бидат во писмена форма, во која детално ќе бидат содржани причините за затворањето на седниците;
- да назначи лице за односи со јавноста, кое ќе комуницира со новинарите и други заинтересирани лица и ќе одржува редовни брифинзи за време на кои ќе ја претставува тековната работа на судот и ќе одговара на прашања поврзани со делокругот на судот;
- уставните судии подетално да ги образложуваат рефератите и да се посветат на поопсежна дебата за иницијативи што се поднесени од голема група граѓани или се на теми што предизвикале голем интерес или гнев кај јавноста;
- да се воведат систем за издавање одобренија за снимање од страна на една или неколку камери, по систем на ротација, согласно со поднесените барања од медиумите. Како алтернатива, судот да обезбеди опрема за видео пренос (во живо или набрзо по одржана седница) преку интернет.


Во врска со ова, искуствата што ги наметна новата реалност од пандемијата на ковид 19, согласно со новите технолошки можности, упатуваат на можност за **директен онлајн пренос на седниците**, јавните расправи и подготвителните седници, преку некоја од достапните онлајн платформи. Со тоа судот ќе ја оствари својата обврска за јавност и транспарентност во работење на безбеден начин, без притоа да се попречува работата на судиите при нивните излагања од присутните.

На овој начин на граѓаните ќе им се обезбеди слободен пристап до информациите за работата на Уставниот суд, како и слобода на нивното примање и пренесување. Тоа се нивни права, загарантирани со член 16, став 3 од Уставот на Република Северна Македонија. Тоа, без сомнение, ќе придонесе за афирмацијата на судот како независна институција за заштита на уставноста и законитоста во Републиката.

Од аспект на подобрувањето на информираноста на граѓаните и подигнувањето на нивната правна свест за заштита на уставноста и законитоста, како и на нивните слободи и права од страна на Уставниот суд, посебно значење имаат издвоените мислења на судиите на Уставниот суд. Тие, заедно со одлуките, редовно се објавуваат во годишните Билтени на одлуки и одбрани решенија на судот.



**12**



**СОРАБОТКА НА УСТАВНИОТ СУД  
СО УСТАВНИТЕ СУДОВИ НА  
ДРУГИ ДРЖАВИ**

## ПРЕКУ СОРАБОТКАТА СЕ РАЗМЕНУВААТ ИДЕИ, А ИДЕИТЕ СЕ ПОДВИЖУВАЧИ НА АКЦИИТЕ

Според член 88 од Деловникот, Уставниот суд соработува со уставните судови на други држави. Соработката се одвива по прашања од интерес за заштита и унапредување на слободите и правата на човекот и граѓанинот и од значење за развојот и унапредувањето на уставно – судската мисла и практика.

Во остварувањето на оваа соработка судот покренува иницијативи за разгледување на одредени прашања, учествува во нивното решавање на заеднички советувања и други стручни собири, разменува мислења, информации и други материјали и остварува други облици на соработка. Во врска со ова ја истакнуваме **потребата од активно учество на судиите и службениците од стручната служба со свои стручни и научни трудови**. Тоа ќе придонесе за нивна лична афирмација како истакнати правни стручњаци, а истовремено и за меѓународна афирмација на Уставниот суд како расадник на идеи базирани на специфичните искуства и практика на македонското уставно судство во заштитата на уставноста и законитоста и на слободите и правата на граѓаните.

Од Годишните извештаи на Уставниот суд се гледа дека судот има развиено интензивна меѓународна соработка. Според кажувањето на претседателот на Уставниот суд, судот е член на Меѓународната организација за уставно-судска правда. Претседателот на Уставниот суд, судиите како и службеници од стручната служба на судот учествуваат на бројни меѓународни научни и стручни конференции на кои разменуваат идеи и информации во врска со извршувањето на работите од надлежност на уставните судови, како и искуства од нивната работа. Разменетите идеи и искуства даваат драгоцената сознајна основа за унапредување на работата на судот.

# ЗАКЛУЧОЦИ

---

1. Уставниот суд е институција на уставниот поредок на Република Северна Македонија. Негова основна надлежност е заштита на уставноста и законитоста. Тој е највисока институција на уставниот поредок за заштита на уставноста и законитоста. Како таков е институција *sui generis* и треба да биде независен од носителите на власт и моќ во општеството. **Независноста на судот се состои од три компоненти: функционална, финансиска (буџетска) и административна независност.**
2. Уставот на Република Северна Македонија формално-правно му обезбедува на судот висок степен на функционална независност. Но, високиот степен на неусогласеност меѓу нормативното и фактичкото во македонското општество и овде си го направил своето. **Уставниот суд е зависен од носителите на власт и моќ во општеството.**
3. Според Уставот (Член 109, став 4), судиите на Уставниот суд се избираат од редот на истакнатите правници. Но, оваа уставна одредба во практиката не се спроведува доследно.
4. Во поглед на финансирањето, **Уставниот суд е целосно зависен од Министерството за финансии, од Владата и од Собранието.** Поради тоа Судот никогаш не добивал онолку средства колку што барал, туку, во просек, добивал 20% помалку од потребните средства. Постојат модели и можности за обезбедување на потребниот степен на буџетска независност на судот.
5. Административната независност на Уставниот суд произлегува од поставеноста на неговата стручна служба, која е сервис на судот без кој не се може. **Службениците во стручната служба имаат статус на административни службеници.** За нивно вработување дава согласност и обезбедува финансиски средства Министерството за финансии. **Ние сметаме дека треба да добијат посебен статус на уставно-судски службеници.**
6. **Службата е пополнета со 30% од бројот на службеници** предвиден со Правилникот за систематизација на работните места. **Тоа е извор за неефикасност на стручната служба како сервис на судот,** а со тоа и извор за неефикасност на судот. Судот нема лице одговорно за зградата (домаќин), нема лице одговорно за работите на јавните набавки, нема портпарол, нема лице за следење на извршувањето на одлуките, па тие работи ги врши секретарот на судот, нема лице за одржување на ИТ уредите и инсталациите, нема службено возило и возач, нема курир и т.н. Недостатокот на овие лица значително ја отежнува работата на судот и негативно влијае на неговата ефикасност
7. **Заработувачките на судиите и на службениците во стручната служба не одговараат на степенот на нивната одговорност.** Тоа делува дестимулативно врз нив. Нивните заработувачки можат да се зголемат со соодветни коефициенти за пресметка на износот на платите, како и со соодветни додатоци на платите и надоместоци за одредени трошоци.

8. Уредувањето на начинот на работењето и постапките пред Уставниот суд, со Деловник, го прави судот привидно во голема мерка независен од носителите на власт и моќ во општеството. Но, фактички не е така. Деловникот ги уредува начинот на работењето и постапките пред судот, а не и материјалниот и нематеријалниот статус на судиите и службениците во стручната служба кој би соодветствувал на нивната општествена положба на припадници на персоналот на Уставниот суд како највисока и најодговорна институција за заштита на уставноста и законитоста во Републиката. Деловникот ги уредува и другите прашања во врска со работењето и постапката пред Уставниот суд, или ги уредува деловнички, иако тоа треба да се направи законски, со посебен закон за Уставниот суд.
9. **Но, евентуалното донесување на посебен закон за Уставниот суд не ја исклучува потребата од детално уредување на начинот на работа и постапките пред судот со деловник.** Затоа, по евентуалното донесување на аконот, судот треба да усвои Деловник за својата работа.
10. Во случај на отсуство на политичка волја за донесување на Закон за Уставниот суд, прашањето за платите, додатоците на плати и надоместоците може да се реши со измени и дополнувања на Законот за плата и други надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката. Прашањето за статусот на службениците во Уставниот суд - со измени и дополнувања на Законот за административните службеници и прашањето за уставна жалба - со измени и дополнувања на Деловникот на Уставниот суд, врз основа на екстензивно толкување на членот, одредбите од член 50 на Уставот на Република Северна Македонија.

# КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

---

1. Alder J.,(2007) Constitutional and Administrative Law – 6-th edition,Palgrave, MacMilan, New York.
2. Цаца Ѓ.,(1994), Слободите и правата на човекот и граѓанинот во Република Македонија, НИО „Студентски збор“, Скопје.
3. Деловник на Уставниот суд ([www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk))
4. Ѓорѓевиќ Ј.,(1979), Уставно право, Завод за стопанство и општествени дејности, Скопје.
5. Хелсиншки комитет за човекови права, (2016), Уставниот суд во стегата меѓу политичките интереси и човековите права,Скопје.
6. Камбовски В., (2010), Филозофија на правото, Македонска академија на науките и уметностите, Скопје.
7. Климовски С., (1997), Уставен и политички систем, Просветно дело, Скопје,
8. Кривичен законик ([www.pravdiko.mk](http://www.pravdiko.mk)).
9. Николовска Цаца М. и др , Анализа на независноста на судството во Република Македонија: перцепција, потешкотии и предизвици (2013), Институт за човекови права, Скопје.
10. Николовска – Цаца М.,(2016) Уставна жалба, Правен дијалог, број 11/2016, Институт за човекови права, Скопје.
11. Омејец Ј.,(2018) Конечен извештај на мисијата– Експертска мисија на ТАИЕХ за заштита на човековите права од страна на Уставниот суд на Република Македонија ЈНА –IND/EXP 66095 од февруари, 2018 година.
12. Pravna enciklopedija (1979), Savremena administracija, Beograd.
13. Pusić E.,(1986), Nauka o upravi, Pravni fakultet, Zagreb.
14. Правилник за внатрешна организација на Стручната служба на Уставниот суд ([www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk))
15. Правилник за систематизација на работните места во стручната служба на Уставниот суд ([www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk))
16. Ристеска М., Шурков Е., (2016),Трансформативната улога на Уставниот суд на Македонија, Центар за истражување и креирање политики, Скопје.
17. Шкариќ С., (2004) Споредбено и македонско уставно право, Матица македонска, Скопје.
18. Устав на Република Северна Македонија ([www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk)) Закон за административните службеници ([www.prfavdiko.mk](http://www.prfavdiko.mk))
19. Закон за високото образование ([www.mon.gov.mk](http://www.mon.gov.mk))



- 20.** Закон за плата и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката, Службен весник на СРМ број 36/1990 и 38/1991; и „Службен весник на Република РМ“, бр.23/97, 37/05, 84/05, 121/07, 161/08, 92/09, 42/10, 97/10, 162/10, 11/12, 145/12, 170/13 , 139/14.
- 21.** Закон за платите на судиите, „Службен весник на РМ“ бр. 110/07, 103/08, 161/08, 153/09, 97/10, 67/10, 135/11, 231/15.
- 22.** Закон за платите на членовите на Судскиот совет на Република Македонија, „Службен весник на РМ,“ бр.139/09.
- 23.** Закон за плати на јавните обвинители, „Службен весник на РМ,“ бр.153/09.
- 24.** Закон за платите на членовите на Советот на јавните обвинители на Република Македонија, „Службен весник на РМ,“ бр.139/09.
- 25.** Закони за уставните судови на Словенија, Хрватска, Србија, Република Српска, Црна Гора, Косово, Албанија, Бугарија и др.

