Судската независност и разбирањето на позицијата и надлежноста на Уставниот суд

Односот меѓу Уставниот суд и редовното судство во последно време повторно го отвори прашањето за границите на судската независност, правната природа и дејството на одлуките на Уставниот суд, како и за ефективноста на непосредната уставносудска заштита на човековите права и слободи.

Во јавната дебата овие прашања често се поставуваат како да постои спротивставеност меѓу две начела: од една страна, **независноста на судијата и неговото право самостојно да го толкува и применува законот**, а од друга страна, **авторитетот и задолжителноста на одлуките на Уставниот суд**. Таквото поставување, меѓутоа, не ја отсликува правилно уставната конструкција.

Прашањето не е дали Уставниот суд е „надреден“ на редовните судови во хиерархиска смисла. Тој не е инстанционен суд и не ја врши функцијата на апелационен или врховен суд. Прашањето е друго: **што се случува кога Уставниот суд, во рамките на својата изречна уставна надлежност, ќе утврди дека со конечен поединечен акт на јавна власт, вклучително и со судска одлука, е повредено уставно заштитено право?**

Одговорот на ова прашање мора да се бара во целината на уставниот поредок, а не во изолирано толкување на поединечна процесна одредба. Во спротивно, би можело да се дојде до парадоксална ситуација во која законската процедура би станала пречка за остварување на изречна уставна надлежност, а конечната и извршна одлука на Уставниот суд би останала без реална правна последица.

1. Уставната положба на Уставниот суд во системот на поделба на власта

Уставниот суд на Република Северна Македонија е основан со Уставот од 1991 година и има специфична институционална положба во уставниот поредок. Согласно членот 108 од Уставот, Уставниот суд е **орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста**.

Неговата институционална положба не може целосно да се објасни преку класичниот модел на трипартитна поделба на власта. Законодавната, извршната и судската власт се уредени во рамките на Главата III од Уставот, додека Уставниот суд е уреден во посебна Глава IV. Оттука, Уставниот суд е **посебен, sui generis уставен орган**, со сопствено место и функција во системот на поделба и меѓусебно ограничување на власта.

Ова не значи дека Уставниот суд претставува „четврта власт“ во класична смисла, ниту дека е хиерархиски надреден на другите власти. Неговата специфичност произлегува од неговата функција: тој треба да обезбеди **супрематијата на Уставот** и да спречи носителите на јавна власт да ги надминат уставните граници на своето дејствување.

Во тој контекст, Уставниот суд има карактер на **корективен механизам – *check and balance institution***. Неговата улога не е да ги преземе функциите на законодавната, извршната или судската власт, туку да обезбеди нивното дејствување да остане во рамките на Уставот.

Тоа е особено значајно за разбирањето на односот со редовното судство. Редовните судови ја вршат судската власт и се независни во одлучувањето. Тие одлучуваат врз основа на Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори и нивните одлуки подлежат на контрола преку системот на правни средства и инстанци.

Уставниот суд, од друга страна, **не е дел од тој инстанционен систем**. Тој не одлучува дали првостепениот суд правилно применил одредена законска норма, ниту пак може да ја преземе улогата на

апелациониот или врховниот суд. Но од ова не следи дека судските одлуки се надвор од уставносудската контрола.

Напротив, токму членот 110 алинеја 3 од Уставот предвидува надлежност на Уставниот суд за непосредна заштита на определени слободи и права на човекот и граѓанинот. Кога таквата заштита се однесува на повреда предизвикана со поединечен акт на јавна власт, а тој акт е судска одлука, Уставниот суд не врши инстанциона контрола, туку **ја остварува својата посебна уставна надлежност за заштита на уставното право од уставна перспектива**.

Оваа разлика е суштинска.

Судската независност значи дека судијата не смее да добива наредби како да одлучи во конкретен предмет. Но, **независноста не значи дека судијата е независен од Уставот** или од **конечните и извршни одлуки на органот на кој Уставот му ја доверил функцијата на уставносудска заштита**.

Токму затоа членот 112 од Уставот има централно значење. Согласно неговиот став 3, **одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни**. Против нив не е дозволена жалба. Во таа смисла, конечноста значи дека не постои повисок орган пред кој одлуката може да биде обжалена, додека извршноста значи дека одлуката не претставува само декларативен став, туку произведува правно дејство кое мора да биде реализирано.

Ако на тоа се додаде и членот 81 од Актот на Уставниот суд, според кој одлуките се правно обврзувачки за сите правни субјекти, станува јасно дека уставната конструкција не остава простор за нивно третирање како препораки, мислења или правни сугестии.

Одлуката на Уставниот суд не е предмет на согласување или несогласување од страна на органот на кој се однесува. Нејзината задолжителност е последица на самата Уставна норма.

Оттука, почитувањето на одлуката на Уставниот суд не претставува ограничување на судската независност, туку е дел од уставниот поредок во кој судската независност се остварува.

2. Уставниот суд и редовните судови: автономија, а не хиерархија

Оттука произлегува потребата да се разграничи уште една често мешана категорија: **отсуството на хиерархиска надреденост не значи отсуство на правна обврзаност**.

Уставниот суд не е „повисок (над)-суд“ во однос на редовните судови. Тој не може да ја преземе нивната функција и да одлучува за секое прашање на примена на законите. Но, кога во рамките на својата уставна надлежност ќе утврди повреда на право или слобода, неговата одлука има дејство утврдено со Уставот.

Затоа тезата дека редовниот суд може да ја занемари одлуката на Уставниот суд затоа што „не е правосилна“ неговата сопствена одлука, или затоа што судијата е независен во толкувањето на законот, не одговара на суштината на односот меѓу двете институции.

Правосилноста на одлуката на редовниот суд и конечноста и извршноста на одлуката на Уставниот суд се **различни правни категории**, кои произлегуваат од различни институционални функции.

Токму затоа аргументот дека редовниот суд може да ја разгледува одлуката на Уставниот суд како само уште еден правен став со кој може или не мора да се согласи, не може да се прифати. Судијата е независен во своето одлучување, но не е овластен да одлучува дали ќе ја применува Уставната норма со која одлуките на Уставниот суд се определени како конечни и извршни.

Во спротивно, би се создала ситуација во која секој орган би можел да ја релативизира одлуката на Уставниот суд преку сопствено толкување на законите. Тоа би значело дека законската норма, преку нејзино толкување од страна на редовниот суд, фактички може да го суспендира дејството на Уставот.

Таков исход не е одржлив во уставен поредок заснован врз супрематијата на Уставот.

3. Актот на Уставниот суд како непосредно уставно заснован автономен (sui generis) акт

Во овој контекст треба да се разгледа и природата на Актот на Уставниот суд.

Членот 113 од Уставот предвидува дека **„начинот на работата и постапката пред Уставниот суд се уредуваат со акт на Судот“**.

Од особено значење е што **Уставот не упатува на посебен закон** со кој би се уредиле начинот на работа и постапката пред Уставниот суд, туку непосредно му доверува на самиот Суд да ги уреди овие прашања со сопствен акт.

Затоа правната природа на овој акт не треба да се определува според неговиот наслов. Тоа што во минатото бил означуван како „Деловник“, а во 2024 година Уставниот суд го именувал со уставно утврдениот термин **„Акт на Судот“**, само по себе не ја определува неговата нормативна природа.

Одлучувачко е **уставното овластување врз основа на кое тој е донесен**.

Во таа смисла, **Актот не е класичен подзаконски акт донесен од орган на извршната власт врз основа на законско овластување**. Неговата **нормативна основа извира непосредно во Уставот**. Тој не е формално изедначен со закон и не може да ја преземе законодавната функција на Собранието, но истовремено не може да се сведе ниту на обичен внатрешен административен акт без надворешно правно дејство.

Неговата функција е да ја овозможи **практичната реализација на уставните надлежности** на Уставниот суд.

Оттука, прашањето дали со Актот може да се уредат и прашања поврзани со правното дејство и извршувањето на одлуките **не треба да се согледува формалистички**, само со констатацијата дека станува збор за „внатрешен акт“.

Уставот самиот ги определува основните карактеристики на одлуките на Уставниот суд – меѓу другото, нивната конечност и извршност (член 112). Актот не создава нова уставна надлежност, туку ја операционализира постојната.

Токму затоа треба да се разликуваат две ситуации.

Првата би била кога Актот би се обидел **да создаде ново овластување што Уставот не му го дал на Судот**. Таквата интервенција би била спорна.

Втората е кога Актот ги уредува **начинот на остварување и правните последици на веќе постојна уставна надлежност**. Тоа е суштината на членот 113.

Од оваа перспектива, не може да се прифати аргументот дека Актот е ирелевантен затоа што „не е закон“. Неговата улога не е да биде замена за закон, туку да го уреди она што Уставот непосредно му го доверил на Уставниот суд, а притоа да се зачува на неговата независност, особено од законодавната власт.

Тоа е особено важно кај непосредната заштита на уставните права и слободи, каде што Уставот ја утврдува надлежноста, но не ги разработува сите процесни и последични прашања.

4. Непосредната уставносудска заштита како форма на уставна жалба

Непосредната заштита на индивидуалните уставни права и слободи е составен дел од оваа уставна конструкција.

Членот 110 алинеја 3 од Уставот му дава на Уставниот суд надлежност да ги штити определените слободи и права, додека членот 50 став 1 предвидува дека секој граѓанин може да се повика на заштита на

слободите и правата пред судовите и пред Уставниот суд, во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.

Иако Уставот не го користи терминот „уставна жалба“, суштината на механизмот воспоставен со овие одредби, а разработен со Актот на Уставниот суд (претходно и со Деловникот), несомнено упатува на форма на **непосредна уставносудска заштита – *constitutional complaint***.

Терминолошкото прашање само по себе не е одлучувачко. Барањето за заштита на слободите и правата претставува индивидуално правно средство преку кое физички и правни лица можат да тврдат дека со поединечен акт или дејствие на јавна власт им е повредено определено уставно право.

Механизмот ги содржи суштинските карактеристики на уставната жалба: индивидуален карактер, супсидијарност, преклузивен рок, пристап до Уставниот суд и можност Судот да утврди повреда и да определи начин за отстранување на последиците.

Истовремено, македонскиот модел е ограничен во споредба со целосните модели на уставна жалба познати во други европски држави. Надлежноста е ограничена на правата наведени во членот 110 алинеја 3, а практиката на Судот во изминатите децении покажува релативно ограничен број утврдени повреди.[1]

Тоа, сепак, не ја менува правната природа на механизмот.

Од особено значење е што оваа заштита може да се однесува и на **судски одлуки**, вклучително и на одлуки на највисоките редовни судови. Токму тука се појавува суштинското прашање: ако Уставниот суд може да утврди дека со конечен судски акт е повредено уставно право, **што треба да се случи со тој акт?**

Уставната жалба не би била ефективен правен лек ако нејзиниот краен резултат се сведе само на декларација дека правото или слободата била повредена, додека поединечниот акт што ја предизвикал повредата продолжи да произведува правни последици.

Во таа смисла, особено значајно е начелото дека правниот лек мора да биде ефективен **и во правото и во практиката**. Самото декларативно признавање на повредата не секогаш е доволно за да се отстранат нејзините последици.[2]

Самото декларативно утврдување на повредата не секогаш е доволно за да се отстранат нејзините последици, особено кога не е проследено со јасни и ефективни мерки за нејзино отстранување и спречување на повторување.

И токму тука се согледува една од слабостите на пристапот на Уставниот суд во домашната практика. Наместо да ја искористи својата уставна улога за да обезбеди практична и ефективна заштита на уставно загарантираните права, Судот во одредени случаи останува на ниво на декларативно утврдување на повредата, без доволно јасно и конкретно определување на последиците од таквата повреда или на мерките неопходни за нејзино отстранување. На тој начин, иако формално се признава повредата на правото, изостанува целосниот ефект на уставно-судската заштита. Ова особено го доведува во прашање барањето за ефективен правен лек, бидејќи заштитата на правото не може да се исцрпи со самото констатирање дека правото било повредено.

---

[1] До декември 2024 година, биле поднесени приближно 366 барања за заштита на слободите и правата – во просек 11 годишно. Судот ја прифатил надлежноста во само околу 67 предмети, а повреда на права утврдил во само осум од нив, додека преостанатите 59 барања биле одбиени. Повеќе од 299 барања биле отфрлени, главно поради ненадлежност, истек на рокот или други процесни и административни пречки. За ваквата состојба придонесуваат повеќе фактори, вклучително и рестриктивниот пристап на Уставот кон надлежноста на Уставниот суд во областа на заштитата на слободите и правата, квалитетот на поднесените барања и пристапот на Судот кон овие предмети и кон практиката во областа на човековите права воопшто.

[2] Согласно, утврдените стандарди од страна на Венецијанската комисија и ЕСЧП, декларaторна одлука не е доволна. Уставната жалба мора да биде „ефективна“ и во практиката и во правото (види *İlhan v. Turkey* [GC], бр. 22277/93, § 58, ECHR 2000-VII)

Потребен е поактивен и посуштински пристап на Уставниот суд, особено во случаи во кои самото утврдување на повредата не е доволно за воспоставување на состојбата пред повредата или за обезбедување на реална заштита на засегнатите лица.

Ваквата практика остава впечаток на воздржаност на Уставниот суд во користењето на неговата корективна функција односно Судот ја препознава повредата, но не секогаш ја претвора таа констатација во конкретна и ефективна заштита на правото.

И токму тука се појавува слабоста на моделот што се развива во домашната практика.

5. Ефективноста на уставната жалба и правното дејство на одлуките

Претходниот Деловник на Уставниот суд изречно предвидуваше дека кога Судот ќе утврди повреда на уставно заштитените права и слободи, неговата одлука има поништувачко, односно забранувачко правно дејство врз поединечниот акт.

Новиот Акт не определува толку експлицитно еден единствен модел, туку предвидува Судот да го определи начинот на отстранување на последиците од примената на поединечниот акт или дејствие со кое биле повредени правата и слободите.

Таквата флексибилност има позитивна страна: овозможува Судот да го прилагоди правниот лек на природата на конкретната повреда. Но таа истовремено бара Судот јасно да го определи **правното дејство на секоја конкретна одлука**.

Во спротивно, се создава ризик од правна несигурност.

Особено чувствително е прашањето кога оспореният поединечен акт е **правосилна судска одлука**.

Ако Уставниот суд само утврди дека таквата одлука повредила уставно право, а не го отстрани или не определи механизам преку кој ќе се отстранат нејзините последици, **тогаш фактичката реализација на уставната заштита се префрла назад во системот на редовното судство**.

Тогаш се поставува прашањето: дали редовниот суд има процесен инструмент преку кој ќе ја спроведе одлуката на Уставниот суд?

Ако одговорот зависи од тоа дали Законот за парничната постапка експлицитно ја препознава одлуката на Уставниот суд како основ за повторување на постапката, тогаш се појавува опасност од судир меѓу процесниот закон и Уставот.

Дополнително, членот 13 став 3 од Законот за судовите предвидува дека судската одлука може да ја менува или укинува само надлежен суд во постапка пропишана со закон. Оваа норма, меѓутоа, сама по себе не одговара на прашањето **што претставува „надлежен суд“ кога Уставот на друг, посебен суд – Уставниот суд – му дал надлежност да штити определени уставни права и да донесува конечни и извршни одлуки. Исто така, се поставува прашањето што треба да се подразбере под „постапка пропишана со закон“ во услови кога самиот Устав не упатува на посебен закон, туку изречно му доверува на Уставниот суд да ја уреди постапката пред него со свој акт.** При толкувањето на овие прашања мора да се имаат предвид и широките толкувања на Европскиот суд за човекови права во однос на поимот „суд“ и „закон“ и барањето правниот лек за заштита на Конвенциските права да биде ефективен не само формално, туку и во практиката**.**

Оттука, законските одредби не може да се читаат изолирано.

Доколку постои процесна празнина, таа мора да се решава со **уставно толкување**, а доколку е неопходно и со законска интервенција. Но, не може законската празнина да се претвори во правна основа за игнорирање на Уставот.

Во спротивно, би се создал парадокс: законодавецот, со тоа што не предвидел доволно јасен процесен механизам, фактички би можел да го оневозможи извршувањето на една уставно загарантирана надлежност.

Тоа би значело дека **законската празнина има поголема правна сила од Уставот**.

Таков заклучок не може да се прифати.

Законот се толкува во светлина на Уставот, а не обратно. Кога Уставот утврдува определена надлежност и правно дејство на одлуките, **процесните закони треба да се применуваат на начин што ќе овозможи нивна реализација.**

6. У.бр.146/2021: предупредување дека декларативната заштита не е секогаш доволна

Практичниот проблем особено јасно се гледа во предметот **У.бр.146/2021**.[3]

Во овој предмет подносителот тврдеше дека со правосилни одлуки на редовните судови му било повредено правото на слобода на јавно изразување на мислата. Станувало збор за новинар кој на 27 април 2017 година, при извршување на професионалната задача во Собранието, бил изложен на закани и заплашувања и бил спречен во вршењето на својата професија.

Уставниот суд го усвоил барањето и утврдил дека со одлуките на граѓанските судови била повредена слободата на јавно изразување на мислата.

Меѓутоа, Судот не ја укинал или поништил оспорената конечна одлука на редовниот суд.

Двајца судии изразиле издвоени мислења, токму поради прашањето на ефективноста на ваквата заштита.[4]

Овој пример е важен не затоа што декларативната одлука сама по себе е правно безвредна, туку затоа што **утврдувањето на повредата мора да биде проследено со реална можност за отстранување на нејзините последици**.[5]

Ако лицето добие одлука дека неговото уставно право било повредено, но актот што ја предизвикал повредата остане недопрен, тогаш прашањето за ефективноста на правниот лек останува отворено.

Ова предупредување подоцна доби конкретна практична димензија во предметот **БЗСП.бр.8/2025**.

7. БЗСП.бр.8/2025: практичниот тест на уставната заштита

Предметот БЗСП.бр.8/2025 е особено значаен бидејќи покажува што може да се случи кога Уставниот суд ќе утврди повреда на уставно право,[6] но правното дејство на неговата одлука не е доволно јасно реализирано во системот на редовното судство.[7]

И во овој случај станувало збор за новинарка која била дел од групата новинари што ја извршувале својата професионална задача во Собранието на 27 април 2017 година.

---

[3] У.бр.146/2021 од 12/07/2023 на Уставниот суд

[4] Издвоено мислење по предметот У.бр.146/2021

[5] Venice Commission, CDL-AD(2014)026. Opinion on the Seven Amendments to the Constitution of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia" concerning, in particular, the Judicial Council, the competence of the Constitutional Court and Special Financial Zones, Strasbourg, 13 October 2014, параграф 89.

[6] БЗСП бр.8/2025 од 24/09/2025 на Уставниот суд

[7] Соопштение за јавност на Уставниот суд по повод Решението П4-240/22 од 4 мај 2026 година донесено од Основниот граѓански суд Скопје

Уставниот суд во 2025 година утврдил дека со пресуди на граѓанските судови била повредена слободата на јавно изразување на мислата.

Подносителката потоа иницирала постапка пред редовните судови за повторување на граѓанската постапка.

Со Решението П4-240/22 од 4 мај 2026 година, Основниот граѓански суд Скопје го отфрлил предлогот, повикувајќи се на одредбите од Законот за парничната постапка и на ставот дека одлуката на Уставниот суд не претставува основ за повторување на постапката како нов факт или доказ.[8]

Токму тука се појавува суштинскиот проблем.

Доколку редовниот суд го разгледува прашањето исклучиво низ призмата на процесниот закон, а притоа не ги земе предвид уставните карактеристики на одлуката на Уставниот суд – **конечноста, извршноста и задолжителноста** – тогаш се создава ситуација во која одлуката на Уставниот суд фактички не се реализира.

Тоа не е само прашање на различно правно мислење.

Тоа е прашање дали **уставно утврденото правно дејство на одлуката е реализирано**.

Особено е значајно што во истиот Основен граѓански суд веќе постоела поинаква практика. По донесувањето на одлуката У.бр.146/2021 од 12 јули 2023 година, во предметот МАЛВП-705/20 од 14 април 2021 година, судот ја прифатил одлуката на Уставниот суд како нов факт и нов доказ и како основ за повторување на постапката согласно членот 392 став 1 точка 9 од Законот за парничната постапка.

Таквиот пристап подоцна бил прифатен и од Апелациониот суд Скопје со Решението ГЖ-118/24 од 7 ноември 2024 година.[9]

Ова е важен елемент за анализата. Тој покажува дека проблемот не е нужно во тоа што процесниот закон апсолутно исклучува каква било можност за реализација на одлука на Уставниот суд, туку и во **начинот на неговото толкување и применување**.

Оттука, различната судска практика дополнително ја нагласува потребата од јасно нормативно решение.

8. Од декларативна кон ефективна уставна заштита

По известувањето дека одлуката БЗСП.бр.8/2025 не е извршена, Уставниот суд донел решение со кое **утврдил дека неговата Одлука БЗСП.бр.8/2025 не е извршена со донесувањето на Решението П4-240/22 од 4 мај 2026 година од страна на судија на Основниот граѓански суд Скопје**, при што решението било определено да се достави до Јавното обвинителство, Судскиот совет и Основниот граѓански суд Скопје за понатамошно постапување.[10]

Овој развој е значаен и од институционален аспект.

За првпат се поставува во многу конкретна форма прашањето **што значи извршување на одлука на Уставниот суд кога адресатот на одлуката е редовен суд**.

Токму тука мора да се избегне секое мешање на две различни работи.

[8] Решението П4-240/22 од 4 мај 2026 година, не кончено и не е објавено, и по истото се води жалбена постапка.
[9] И.бр.1/2026 од 22/07/2026 на Уставниот суд
[10] Соопштение за јавност на Уставниот суд по повод Решението П4-240/22 од 4 мај 2026 година донесено од Основниот граѓански суд Скопје

Уставниот суд не треба да му наложува на редовниот суд **како да ја примени секоја законска норма во конкретен предмет**. Тоа би било инстанционо судење.

Но, кога Уставниот суд ќе утврди повреда на уставно право и ќе го определи начинот на отстранување на последиците од таа повреда, редовниот суд не може едноставно да се повика на сопственото разбирање на процесниот закон и со тоа да го негира правното дејство на уставносудската одлука.

Во таков случај, прашањето не е дали судијата е независен.

Прашањето е дали е извршена конечната и извршна одлука на Уставниот суд.

Тоа се две различни прашања.

9. Судската независност не е овластување за непочитување на конечна одлука на Уставниот суд

Оттука треба да се оцени и аргументот дека секое разгледување на одговорноста на судијата пред одлуката на Апелациониот суд би претставувало притисок врз неговата независност.[11]

Овој аргумент има легитимна основа само до степен до кој институциите навистина би се обиделе да му наложат на судијата **како да одлучи во нерешен предмет**.

Судскиот совет не треба да му сугерира на судијата каква одлука да донесе. Ниту една институција не треба да влијае врз исходот на постапката.

Но сосема различно е прашањето дали **по завршувањето на постапката треба да се испита дали судијата постапил во согласност со конечна и извршна одлука на Уставниот суд**.

Во таков контекст, самото повикување на „судиска независност“ не може однапред да ја исклучи секоја расправа за одговорност.

Секако, тоа не значи дека конкретниот судија однапред треба да биде прогласен за виновен или одговорен. За таков заклучок се потребни факти и соодветна постапка. Треба да се утврди што точно било предвидено со одлуката на Уставниот суд, како судијата ја толкувал, кои процесни норми ги применил, дали постоела објективна правна дилема, дали постоела спротивна или различна судска практика и, конечно, дали станувало збор за **правно несогласување, пропуст, погрешно толкување или свесно непочитување на обврзувачка одлука**.

Токму затоа независноста и одговорноста не се спротивставени категории.

Независноста ја штити слободата на судијата да одлучува без надворешен притисок; одговорноста обезбедува таа слобода да не се претвори во имунитет од почитување на Уставот и правниот поредок.

Ако постои сомневање дека е игнорирана конечна и извршна одлука на Уставниот суд, институционалниот одговор не треба да биде автоматска санкција, но не треба да биде ниту автоматско повикување на судската независност како причина да нема никаква проверка.

Изработил:

Мартин Сопронов

[11] Соопштение за јавност на Судскиот совет на Република Северна Македонија и Здружение на судиите на Република Северна Македонија, во врска со Решението на Уставниот суд И.бр.1/2026