

Македонски
центар за
европско
образование



Macedonian
Centre for
European
Training

Темелни права

сместување во
европската
рамка



ТЕМЕЛНИ ПРАВА – СМЕСТУВАЊЕ ВО ЕВРОПСКАТА РАМКА

*Системите за заштита на човековите права
и слободи од Европа и нивната ефикасна
применливост во Македонија*

ТЕМЕЛНИ ПРАВА - СМЕСТУВАЊЕ ВО ЕВРОПСКАТА РАМКА

„Системите за заштита на човековите права од Европа и нивната ефикасна применливост во Македонија“

студија

Издавач

Македонски центар за европско образование

За издавачот

м-р Андреја Стојковски

Автори

м-р Бојан Маричиќ, м-р Андреја Стојковски, Диана Близнаковска, Христијан Конески, д-р Хуан Игнасио Сигнес де Меса и др.

Уредник

м-р Бојан Маричиќ

Лектура

Елеонора Стојкоска

Ликовно-графичко обликување

Бригада дизајн

Печати

Пропоинт

Тираж

300 примероци

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

342.72/.73(4-672ЕУ:497.7)(049)

ТЕМЕЛНИ права - сместување во европската рамка : системите за заштита на човековите права и слободи од Европа и нивната ефикасна применливост во Македонија : студија / [автори Бојан Маричиќ ... и др.]. - Скопје : Македонски центар за европско образование, 2014. - 188 стр. : табели ; 24 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 185-188. - Содржи и: Анекс

ISBN 978-608-65329-3-2

1. Маричиќ, Бојан [автор]

а) Човекови права и слободи - Европски аспекти - Македонија - Истражувања

COBISS.MK-ID 95999754



British Embassy
Skopje

Подготовката на оваа публикација беше овозможена со поддршка од Британската амбасада во Скопје, во рамките на проектот „Темелни права - Сместување во европската рамка“.

Мислењата и ставовите наведени во оваа публикација не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада во Скопје.

The British Embassy in Skopje supported the preparation of this publication, within the project "Fundamental Rights - Fitting into the European Framework". The content of this publication does not necessarily reflect the position or the opinions of the British Embassy in Skopje.

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	7
I. Вовед	9
II. Систем за заштита на човековите права од Советот на Европа и Европската конвенција за човековите права	13
1. Создавање и толкување на правата од Европската конвенција за човековите права	14
1. Толкување на правата од Европската конвенција за човековите права	15
2. Структура на Европската конвенција за човековите права	16
3. Принципот на пропорционалност при толкување	17
4. Владеење на правото како принцип	18
5. Доктрина на преседан	19
6. Правен статус и имплементација во националното право	19
7. Правото на индивидуална апликација	20
i. Улогата на организациите од граѓанскиот сектор во судската пракса на Европскиот суд за човековите права	21
ii. Интервенција на трета страна во постапката	21
8. Пријателско решавање на предметите	22
9. Ефект на пресудата	23
i. Пилот-пресуди	24
ii. Извршување на пресудите	25
10. Постапка за интерпретација и постапка во случај на непочитување	28
III. Систем за заштита на човековите права во Европската Унија	31
1. Еволуциски развој на заштитата на основните права, од општите правни принципи до Повелбата за основните права	31
2. Повелбата за основните права помеѓу Ница и Лисабон	35
3. Основните права и слободи како дел од <i>acquis communautaire</i>	37
1. Примарното право и Повелбата за основните права на Европската Унија	37
2. Секундарното право на Европската Унија	43
3. Меѓународното право за правата на човекот и меѓународните договори што ЕУ ги има ратификувано	44
4. Пресудите на Судот на правдата на Европската Унија и уставните традиции на државите-членки	45
4. Заштитивањето на основните права согласно <i>acquis communautaire</i>	48
1. Европската комисија и тужбите за повреда на правото на ЕУ	48
2. Националните судови го применуваат правото на ЕУ	50
3. Процена на усогласеноста на актите на Унијата со основните права	51
4. Европскиот парламент како застапник за темелните права	51
5. Недостатоците на индиректниот пристап до правдата	52
6. Вонсудски механизми за заштита на основните права во ЕУ	53
i. Соодлучување за ново законодавство	53
ii. Право(а) - бранител	53
iii. Чување на Договорите во државите-членки	54

iv. Агенција за темелни права на ЕУ	55
v. Координација на владите на државите-членки	56
5. Современи дилеми за застапеноста на правата во системот на ЕУ: Постлисабонска Европа како Унија на вредности?!	56
1. Советот на мудреци во Австрија	57
2. Механизам за соработка и верификација	58
3. Орбан и Златна зора	59
4. Германија, Холандија, Финска и Данска на штитот на темелните вредности на ЕУ	60
5. Мерките што ги презема Советот на ЕУ?	61
6. Што направи Европската комисија за европските темелни вредности?	63
7. Конкретни идеи за спроведување заштитни механизми на дело	64
8. Двете мерки на д-р Израел Батлер	65
9. Нова Рамка на ЕУ за зајакнување на владеењето на правото на Европската комисија	66
10. Четири принципи и три фази на Новата рамка	67
i. Оцена на Комисијата	68
ii. Препорака на Комисијата	68
iii. Следење на спроведувањето на препораката на Комисијата	68
6. Односот меѓу системот за човековите права на ЕУ и Советот на Европа	69
1. Човековите права во односите меѓу ЕУ и Советот на Европа пред Лисабон	69
2. Пристапувањето на ЕУ кон Конвенцијата	72
i. Обем и начин на применување на договорот	73
ii. Протоколи кон кои ќе пристапи ЕУ со Конвенцијата	74
iii. Автономноста на правниот поредок на ЕУ и толкувачката автономија на Европскиот суд на правдата	74
iv. Механизам на претходно вмешување	75
v. Избегнување можен судир помеѓу член 55 од Конвенцијата и член 344 од ДФЕУ	75
vi. Механизам на котужен	75
vii. Пасивна легитимација - кој да се тужи?	77
viii. Избор на судии	77
ix. Учество на ЕУ во Комитетот на министри	77
x. Заклучок	77
3. Влијание на пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човековите права	78
i. Општо право на Европската Унија	78
ii. Односот право на ЕУ – Конвенциско право – Национални уставни	79
iii. Заштита преку дефинирање на основните права	81
iv. Ефективната заштита на правата на национално ниво	82
v. Нов гарант за четврта судска инстанца	83

vi. Глобален играч кој извезува демократија и владеење на правото	83
vii. Нова рамка и инструменти за усогласување на Македонија	84
4. Заштитата на човековите права во односите помеѓу Луксембург и Стразбур	85
i. Интегриран систем на заштита на човековите права во Европа	85
ii. Патот кон пристапувањето	87
iii. Заклучоци	88
IV. СИСТЕМОТ ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	89
1. Вовед	89
2. Усогласеност на македонското право со Европската конвенција за човековите права	90
1. Мониторинг на усогласеноста на актуелното и позитивно законодавство со Конвенцијата	92
i. Уставниот суд и уставната жалба	93
ii. Уставноста на актите и усогласеност на праксата на редовните судови со конвенциското право	95
2. Постоене ефективен правен лек	98
3. Пресуди против Македонија што укажуваат на системски проблеми	99
4. Прашања што влијаат на поефективна примена на конвенциското право	103
5. Заклучок	105
V. ЗАКЛУЧОЦИ	107
1. Во Македонија колективните права се поважни од индивидуалните	107
2. Судовите се столбот во заштитата на човековите права	108
3. Институции што не гарантираат функционалност и ефикасност	110
4. Еклатантни примери на кршење на човековите права	111
1. Случајот на новинарот Томислав Кежаровски	111
2. Случајот на политичарот Љубе Бошковски	111
3. Отстранувањето на пратениците од Собранието	111
5. Области за итна интервенција	112
6. Улогата на медиумите	113
7. Уставниот суд може да направи повеќе во заштитата на човековите права	115
8. Континуирана обука за правото на Европската конвенција за човековите права	116
АНЕКСИ	119
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	164

ПРЕДГОВОР

Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО) ги поддржува пристапувањето на Македонија во ЕУ и европеизацијата на општеството преку професионална обука и советување, развој на јавни политики засновани на докази, регионална соработка и застапување за промени.

МЦЕО го следи процесот на пристапување, а истражувањата ги фокусира на политичкиот критериум, поглавјето 23 – судство и основни права, како и на искористеноста на европските фондови. Во досегашната работа Организацијата има објавено поголем број публикации што зафаќаат повеќе од заедничките политики на Европската Унија и процесот на пристапување.

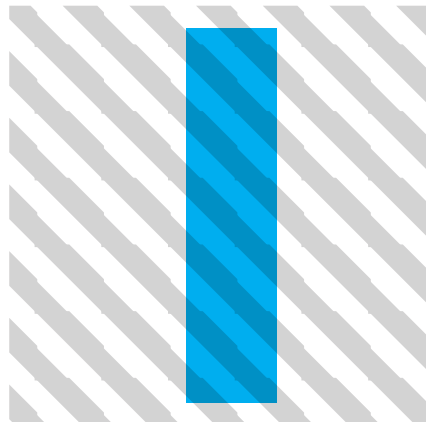
Оваа студија на системите за заштита на човековите права и нивната компатибилност, односно усогласеност произлезе од проектот „Основни права – сместување во европската рамка“ реализиран од МЦЕО, а со финансиска поддршка на британската амбасада во Скопје и Министерството за Комонвелтот и надворешните работи на Обединетото Кралство. Студијата е резултат на неколкумесечен процес

на истражување во кој учествуваше тим истражувачи на МЦЕО, предводен од м-р Бојан Маричиќ, м-р Андреја Стојковски, Диана Близнаковска и Христијан Конески, а во кој, покрај други истражувачи од Организацијата, беше вклучен и д-р Хуан Игнасио Сигнес де Меса, судски соработник во Европскиот суд на правдата. Студијата нуди анализа на механизмите за заштита на човековите права кои се достапни за граѓаните од Македонија согласно различните системи и нивната искористеност, а зборува и за механизмите што ќе ни бидат достапни по пристапувањето во Европската Унија, особено сега, по стапувањето во сила на Договорот од Лисабон.

Со надеж дека оваа студија ќе ви помогне поедноставно да се снајдете во европската рамка за заштитата на човековите права, ќе ви ја олесни работата и ќе придонесе за подобрување на заштитата на човековите права во Република Македонија, ве потсетуваме дека МЦЕО и понатаму ќе ви биде на располагање ако имате дополнителни прашања.

Авторите

Вовед



Приказната за заштита и унапредување на човековите права е пред сè европска приказна. Сите идеи за универзална заштита на правата на поединците и групите пред државите (но и меѓународните организации) кои датираат од 18 век доаѓаат пред сè од Европа¹. Сите посериозни иницијативи за меѓународна заштита на човековите права произлегуваат токму од Европа, бидејќи најголемите ужаси и еклатантни повреди на човековите достоинство и права се случиле токму на почвата на Европа во двете светски војни. Конечно, најголем развој во правна (национално-правна и меѓународно-правна), политичка и институционална смисла човековите права имаат доживеано на почвата на Европа. Имено, најреномираната регионална меѓународна организација со главен фокус на заштита на човековите права - Советот на Европа претставува вистински феномен. Режимот на оваа организација овозможува директно

обраќање на индивидуи пред меѓународен суд кој има надлежност да ги задолжува државите да исправаат конкретни прекршувања на правата, но и законски грешки.

Од друга страна, најсилниот, најдобро организиран и засега најсовршен регионален правен систем на почвата на Европа е оној на Европската Унија. Овој режим првично не е замислен да ги заштити човековите права вон гарантирањето функционален заеднички економски пазар меѓу државите-членки (четирите слободи на движење на работна сила, стоки, услуги и капитал). Но, динамичниот развој на заедничкиот пазар и растечките барања за подемократична Европска Унија која ќе биде блиска до своите граѓани ги натера одлучувачките фактори во ЕУ да размислуваат за задолжителна заштита на човековите права на граѓаните во ЕУ. Конечно, тоа резултирало со усвојување задолжителна Повелба за темелните права на ЕУ и прифаќање на човековите права како општ принцип и темел на Унијата.

Постоењето два режима и две организации на ист континент, кои преку свои инструменти, институции и судови ги заш-

¹ За потсетување, првиот документ во кој се споменуваат човековите права како универзален концепт е Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот усвоена во Франција во 1789 година како резултат на Француската револуција.

За едно општество да има вистинска заштита на човековите права, клучна улога игра судот. Сè завршува кај него! Судовите носат сигурност дека ако биде прекршена некоја одредба или ако биде повредено некое право, имате опција да побарате заштита од суд. Тоа е тој *chilling* ефект на крајот!

титуваат човековите права на лицата под нивна надлежност² претставува вистински предизвик за истражување и проучување.

Република Македонија е членка на Советот на Европа од 1995 година, а ја прифаќа Европската конвенција за човековите права во 1997 година. Нашата држава сè уште тежнее кон зачленување во системот на ЕУ и е во предворјето на почетокот на преговорите за членство со кандидатски стаж од речиси 10 години. Ваквата ситуација не инспирираше да направиме студија што ќе ги допре најбитните точки од системите на заштита на човековите права на ЕУ, Советот на Европа и Република Македонија.

Студијата опфаќа три клучни дела кои се однесуваат на детална разработка на историјатот, правната рамка, институционалната рамка и пошироките импликации и аспекти на: 1) Системот за заштита на човековите права преку Европската конвенција за човековите права и Советот на Европа, 2) Системот за заштита на човековите права во Европската Унија и 3) Системот за заштита на човековите права на Република Македонија.

Во овие три поглавја не се опишува само статичната слика за уреденоста и инстру-

ментите за заштита на човековите права. Напротив, наша основна цел беше да ја опишеме динамиката и интеракцијата меѓу трите системи и нивното меѓусебно влијание. Во таа смисла, детално го опишуваме деликатниот однос меѓу Советот на Европа и Европската Унија во заштитата на човековите права и преплетувањето на надлежностите, особено откако со Лисабонскиот договор се овозможи ЕУ да стане потписник на Европската конвенција за човековите права, а со тоа и да се стави под надлежност на Европскиот суд за човековите права во Стразбур.

Уште поважен аспект што се покрива со оваа анализа е како Република Македонија функционира во системот на Советот на Европа и како може националниот режим за заштита на човековите права да се подобри и да обезбеди зајакната заштита пред граѓаните да се обратат во Стразбур. Исто така, многу е важно преку оваа студија, судиите, адвокатите, правниците и сите заинтересирани во општеството да согледаат што е тоа што ја очекува Република Македонија во текот на преговорите со ЕУ и зачленувањето во овој систем.


При изработката на студијата беа користени изворите на правото, институционални документи, случаи од судската пракса, како и академски книги и текстови, нови-

² А, тоа се во значаен дел истите лица

нарски написи и мислења на експерти. За да имаме поцелосна слика за состојбата и перспективите во Република Македонија при изработката на студијата беа организирани две стручни фокус-групи и пет интервјуа со експерти и практичари од областа на заштитата на човековите права. На фокус-групите и интервјуата, меѓу другите, учествуваа: Маргарита Цаца Николовска, Костадин Богданов, Игор Спировски, Анета Арнаудовска, д-р Гордана Силјановска Давкова, Драган Секуловски, д-р Рената Тренивска-Дескоска, Жарко Хаџи-Зафиров, Зоран Нечев, Владо Апостолов, Саше Димовски, Тито Петковски и Гордана Дувњак.

Конечно, за да ја направиме студијата што попрактична на крајот ги сумираме најкорисните заклучоци и препораки кои можат да бидат драгоценци за Република Македонија како држава, но и за кој било практичар, аналитичар или предавач по право што темелно сака да ја проучи статиката и динамиката на системите за заштита на човековите права на Република Македонија, Советот на Европа и Европската Унија.

Систем за заштита на човекови права од Советот на Европа и Европската конвенција за човекови права



По Втората светска војна, кога државите од Европа зборуваа за обнова, тешко можеше да се претпостави што ќе донесе иднината и дали постои сериозен план за да се спречи повторување на ужасните слики на масовни убиства и екстремно газење на човековото достоинство. Сепак, едно беше јасно, државите победнички во војната повеќе не сакаа војна и многу планови за обединување на Европа околу заеднички вредности и потфати станаа актуелни.

Една од повлијателните идеи на оваа тема беше презентирани од британскиот премиер и државник сер Винстон Черчил при неговиот легендарен говор на Универзитетот во Цирих, одржан на 19 септември 1946 година, само една година од конечното завршување на Втората светска војна. Во таа прилика Черчил вели дека лекот е токму во *„повторно создавање на европското семејство или барем дел од него кој може да се поврзе и обезбедување структура со која тоа семејство ќе опстојува во мир, сигурност и слобода.“*³

³ <http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html>

Тој оди понатаму истакнувајќи дека е време да се изгради некој вид соединети европски држави за на тој начин стотици милиони трудбеници да можат да си ги вратат обичните радости и надежи што го прават животот вреден за живеење⁴.

Три години подоцна, во август 1949 година, инспирирани токму од идеите на Черчил⁵, но и други сонувачи, десет држави го создаваат Советот на Европа со цел оваа организација да стане главен промотор на човековите права и политичкото помирување на континентот. Успехот на организацијата искажан во атрактивноста за членство во неа, покрај севкупното работење на сите институции во нејзини рамки, дополнително го потврдува фактот дека денес Советот на Европа има 47 држави-членки.

⁴ Ibid 1

⁵ Самиот Черчил ќе одржи поздравен говор во Стразбур на 17 август 1949 г., како еден од иницијаторите на Советот на Европа, достапен на <http://www.winstonchurchill.org/learn/speeches/speeches-of-winston-churchill/111-the-council-of-europe>

1. СОЗДАВАЊЕ И ТОЛКУВАЊЕ НА ПРАВАТА ОД ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Во 1953 година, на 3 септември, со стапувањето во сила на Европската конвенција за човековите права се случи и најзначајното достигнување на Советот на Европа. Конвенцијата го предвидува правото на индивидуална апликација пред Европскиот суд за човековите права, на кој му е доверена грижата за почитување на признаените права, со што сите држави-членки на Советот на Европа се под надлежност на Судот. По стапувањето во сила на Протоколот бр. 14 започнаа и преговорите за пристапување на Европската Унија кон Конвенцијата за човековите права, со што и Унијата и нејзините институции ќе бидат под јурисдикција на Судот за човековите права. Договорот од Лисабон дополнително ја зајакнува определбата за пристапување на Европската Унија кон Европската конвенција за човековите права, а додека траат преговорите за пристапување, Европскиот суд за човековите права индиректно врши надзор над законодавството на ЕУ, преку неговата надлежност во однос на државите-членки.

Шеснаесетте протоколи кон Европската конвенција за човековите права го проширија опсегот на правата што таа ги гарантира и го изменија институционалниот механизам што се грижи за нејзиното спроведување⁶. Дополнително, низ

годините евалуираа ставовите на Европскиот суд за човековите права во однос на опсегот на правата загарантирани со Конвенцијата. Конвенцијата од страна на Судот за човековите права од Стразбур се доживува како **жив инструмент** (*living instrument*)⁷, кој треба да се толкува во контекст на актуелните услови и околности. Како последица, независно од можните цели при пишувањето/создавањето на Конвенцијата за човековите права во доцните 40-ти, Европскиот суд за човековите права го има предвид развојот во државите-членки во однос на остварувањето на правата загарантирани со Конвенцијата. Тој применува динамичен, наместо историски пристап. Така промените во односот и ставовите кон вонбрачните деца⁸, хомосексуалноста⁹, транссексуалноста¹⁰ или прифаќањето на верските причини како основа за ослободување од обврската за служење на военот рок¹¹, одиграа значајна улога при одлучувањето на Европскиот суд за човековите права. Сепак, за да може промените да одиграат

Комитетот на министри. Протоколот бр. 14 внесе промени кои имаа цел понатамошно унапредување на ефикасноста на Европскиот суд за човековите права. Влезе во сила во 2010 година. Протоколот бр. 15 и 16 го продолжуваат ваквиот тренд и се отворени за потпишување и ратификување. Протоколите бр. 1,4,6,7,12 и 13 ја збогатија лепезата на права загарантирана со Европската конвенција за човекови права.

⁷ При толкувањето на Европската конвенција за човекови права, судот од Стразбур може да ги земе предвид *travaux préparatoires* – подготвителните документи во процесот на драфтирање на Европската конвенција за човекови права. Во случај на конфликт извесно е дека ќе преовлада принципот на „жив инструмент“.

⁸ На пример *Johnston v Ireland*, 18/12/1986, para. 53

⁹ На пример види *Dudgeon v UK*, 22/10/1981, *Schalk and Kopf v. Austria*, 24/06/ 2010

¹⁰ На пример види *Christine Goodwin v UK*, 11 July 2002, para. 75

¹¹ На пример види *Bayatyan v Armenia*, 7 juli 2011, para. 98-109

⁶ Протоколите на Европската конвенција за човековите права може да се поделат во две групи: Протоколи со кои се прават измени во рамката на конвенцискиот систем и протоколи кој го проширува опсегот на загарантираните конвенциски права. Конвенцијата во делот на одредбите кои се однесуваат на институционалните и процедуралните прашања досега се менуваше неколкупати. Протоколите 2, 2, 5, 8, 9, и 11 беа заменети со Протоколот бр. 11, кој влезе во сила во 1998, кој ја укина Комисијата и ја овозможи директни апликации до Европскиот суд за човекови права и ја укина судската надлежност на

клучна улога и да добијат пресудно значење, мора да постои општа прифатеност, односно **европски консензус** во однос на истите. Ова е евидентно, на пример, од предметите што се однесуваат на правата на транссексуалците, во однос на кои Европскиот суд за човековите права со години го следеше низ својата судска пракса развојот на настаните, пред да го забележи консензусот во развој¹².

Како меѓународен договор, Европската конвенција за човековите права треба да се разгледува во светло на одредбите од Виенската конвенција за договорно право од 23 мај 1969¹³. Соодветно, Судот, мора да ги земе предвид сите релевантни меѓународни одредби применливи во однос на странките во постапката, а Конвенцијата треба да се интерпретира што е можно повеќе во хармонија со другите правила на меѓународното право, од кое и самата е дел. Така, Европскиот суд за човековите права често ги зема предвид другите меѓународни договори, препораки, декларации и (судската) пракса од различни извори, како на пр. Советот на Европа, Европската Унија, конвенциското право од Организацијата на обединетите нации, практиката на Комитетот за човековите права на ООН, другите регионални механизми за човековите права, како на пример, Американската конвенција за човековите права, како и националната судска пракса од државите-членки на Советот на Европа, но и судската пракса на држави надвор од Советот на Европа¹⁴. Европскиот суд за човековите права особено ги зема предвид меѓународните

договори од областа на човековите права кон кои определена држава веќе пристапила, а кои се релевантни за конкретниот случај¹⁵. Во случајот *Demir and Baykara v. Turkey*¹⁶, Големиот судски совет зазедо став дека при одлучувањето за конкретен случај, Европскиот суд за човековите права може да земе предвид и релевантни конвенции, односно меѓународни договори кои државата не ги ратификувала.

1. Толкување на правата од Европската конвенција за човековите права

Правата експлицитно наведени во Европската конвенција за човековите права претставуваат само водилка во однос на сите права кои ги гарантира Конвенцијата, бидејќи само во судската пракса на Европскиот суд за човековите права може да се најде полниот опсег на заштитените права.

На пример, во оваа смисла важен е развојот на судската пракса на Европскиот суд за човековите права во однос на правата од областа на заштитата на животната средина, прво во рамките на членот 8 (*правото на приватен живот*), а подоцна и во рамките на членот 2 (*правото на живот*)¹⁷. Така, иако во лепезата на права кои ги гарантира Европската конвенција за човековите права се граѓанските и политичките права, Европскиот суд за човековите права во својата судска пракса разви и некои социјални и економски права, како резултат на сè поголемото

¹² A practitioner's guide to the European Convention on human rights, 4-th edition, Karen Reid, Sweet and Maxwell, 2012, p.69

¹³ A practitioner's guide to the European Convention on human rights, 4-th edition, Karen Reid, Sweet and Maxwell, 2012, p.57

¹⁴ Taking a case to the European Court of Human Rights, Philip Leach, Oxford University Press, 2011, p. 170

¹⁵ Види на пример: *Ignaccolo-Zinade v. Romania*, A.no.31679/96, 25/01.2000, *Sylvester v. Austria*, A.nos. 36812/97, 40104/98, 24/04/2003

¹⁶ A.no.34503/97, 12/11/2008, para. 86

¹⁷ *Powell v. United Kingdom*, *Lopez Ostra v. Spain*, *Guerra et al. v. Italy*; *Oneryildiz v. Turkey*, *Hatton v. UK*, *Moreno Gomez v. Spain*, *Taskin v. Turkey*, *Budayeva and Others v. Russia*.

За Македонија би било сериозен исчекор во насока на заштитата на човековите права ако судовите во толкувањата на Уставот и законите, односно на човековите права, тргнат од тоа како правата се опишани во Конвенцијата, односно како ги толкува Судот во Стразбур во пресудите.

прифаќање на социјалните, економските и на културните права во меѓународното право за човековите права воопшто¹⁸.

Правата кои ги гарантира Европската конвенција за човековите права и чија заштита ја обезбедува системот воспоставен со неа, треба да се интерпретираат и остваруваат на начин кој ќе ги направи **ефективни и практични**, а не **теоретски и илузорни**¹⁹. Импровизации не се дозволени, бидејќи, во спротивно, државата ризикува да се соочи со одговорност за непочитување на правата од Конвенцијата. На пример, не е доволно на странката само да ѝ се определи и назначи бранител, туку и стручната помош која ќе ја добие мора да биде **ефективна**²⁰; намерната употреба на сила од страна на припадници на полицијата мора да биде предмет на сериозна контрола и ефективна официјална истрага²¹.

Генерално, опсегот на правата загарантирани со Европската конвенција за човековите права, не смее да се толкува рестриктивно. Во судската пракса на Европскиот суд за човековите права цврсто е изграден принципот дека *„е неопходно да се бара толкување кое е најсоодветно и во функција на остварување на целите на Европската конвенција за човековите права како меѓународен договор, а не тоа кое ќе ги ограничи во најголема можна мера обврските преземени од страна на државите-потписнички“*²².

2. Структура на Европската конвенција за човековите права

Европската конвенција за човековите права содржи апсолутни и квалификувани права. Апсолутните права согласно членот 15 од Конвенцијата не можат да бидат дерогирани. Оваа група на права ја сочинуваат правото на живот (*член 2*), забраната за тортура или нечовечко или деградирачко однесување (*член 3*), забраната за принуден труд (*член 4 став 1*) и забраната за ретроактивна важност на кривичните закони и казни (*член 7*). Квалифи-

¹⁸ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

¹⁹ *Artico v Italy*, 13/05/1980. para 33.

²⁰ *Artico v Italy*, 13/05/1980. para 33; *Campbell and Fell v UK*, 28/06/1984

²¹ *McCann v UK*, 27/09/1995

²² Taking a case to the European Court of Human Rights, Philip Leach, Oxford University Press, 2011, p. 169, види на пример, *Wemhoff v. Germany*, 27/07/68, para.8

кувани се правата кои според Европската конвенција за човековите права може да бидат ограничени во услови предвидени со неа. Оваа група може да се подели на две подгрупи: *права чие ограничување е предмет на помалку строги услови и права чие ограничување е предмет на построги услови*. Во правата подгрупа спаѓаат правото на приватен живот, слободата на вероисповед, изразување, собирање и здружување (*членови 8-11*). Во подгрупата на права чие ограничување е предмет на построги услови се правото на слобода и безбедност (*член 5*) и правото на правично судење (*член 6*)²³. Кога правото може да биде предмет на ограничување, Европскиот суд за човековите права бара тоа да биде **законито и пропорционално на целта** поради која всушност дошло до истото, односно да е **необходно во едно демократско општество**.²⁴

3. Принципот на пропорционалност при толкување

Пропорционалноста е главен принцип при толкувањето на правата од Европската конвенција за човековите права како забраната за дискриминација (*член 14 и Протокол бр. 12*), правото на мирно уживање на сопственоста (*член 1 од Протокол бр. 1*) и слободата на движење (*член 2 од Протокол бр. 4*). Принципот на пропорционалност бара постоење **необходна општествена потреба** (*pressing social need*) за мерката на ограничување, како и пропорционалност помеѓу мерката и целите кои би се постигнале со мерката. При оцената на пропорционалноста на определена мерка, Европскиот суд за човековите права го зема предвид посто-

ењето на алтернативни мерки за заштита на релевантниот јавен интерес доколку е тоа можно без какви било ограничувања на правата од Европската конвенција за човековите права, или преку примена на мерки кои се помалку рестрективни. Судот цени дали причините за таквото ограничување се **релевантни и доволни** за да го оправдаат. Дополнителен услов е постапката во која било одлучено за конкретно право и која довела до ограничувањето да биде правична. Постоенето на ефикасна контрола во однос на мерките презмени од страна на државата во насока на ограничување на определено право од Конвенцијата, исто така претставува дополнителен релевантен фактор при оцената на пропорционалноста²⁵.

Притоа, на државата ѝ е дозволена определена дискреција или **маргина на уважување**. Концептот на **маргина на уважување** произлегува од праксата на Европскиот суд за човековите права на кој таа често упатува, а Протоколот бр. 15 првпат изрично го споменува во текстот на Европската конвенција за човековите права²⁶. Сепак, тој нема прецизна дефиниција. Во практиката **маргината на уважување** го означува просторот за маневар при оцената на општествените потреби, начин за нивното задоволување и најдобриот тајминг за спроведување на политиките. Органите на Европската конвенција за човековите права отсекогаш признавале дека институциите на државата се во принцип во подобра позиција да донесат одлука, да го интерпретираат домашното законодавство, да ги оценат фактите во определен случај, или да оценат за неопходноста од мерките во определена област²⁷. Меѓутоа Европскиот суд

²³ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

²⁴ A practitioner's guide to the European Convention on human rights, 4-th edition, Karen Reid, Sweet and Maxwell, 2012, p.66,67

²⁵ Taking a case to the European Court of Human Rights, Philip Leach, Oxford University Press, 2011, p. 161

²⁶ Протоколот бр. 15 е отворен за потпишување и се уште не стапен во сила

²⁷ A practitioner's guide to the European Convention on human rights, 4-th edition, Karen Reid, Sweet and Maxwell, 2012, p.59

за човековите права, евидентно од пристапот во неговата пракса, не ги заменува своите гледишта со тие на националните органи²⁸.

Европскиот суд за човековите права го применува принципот на доктрината на **маргина на уважување** како доктрина на судско воздржување при оцената на пропорционалноста на мерките преземени од страна на државата во насока на ограничување на определено право. Сето тоа тежнее кон обезбедување поголема флексибилност за државите во однос на квалификуваните права, паралелно обезбедувајќи европски консензус во развојот на гаранциите на човековите права²⁹.

Покрај употребата на оваа доктрина во контекст на принципот на пропорционалност во членовите 8-11 од Европската конвенција за човековите права, доктрината на **маргина на уважување** е релевантна и во контекст на некои други членови³⁰, а нивото на дозволена **маргина на уважување** зависи од конкретниот контекст и од околностите на индивидуалниот случај.

Како резултат на врската помеѓу пристапот кој почива на **принципот на консензус** и доктрината на **маргина на уважување** Европскиот суд за човековите права е во можност да индентификува потенцијално проблематични практики на државите-членки, пред тие во суштина да резултираат со повреда на Европската конвенција за човековите права, овозможувајќи им на државите да ја предвидат можнос-

та нивните практики или законодавства еден ден да бидат доведени во прашање од аспект на усогласеноста со Конвенцијата³¹.

4. Владеење на правото како принцип

Принципот на владеење на правото, споменат во преамбулата на Европската конвенција за човековите права се смета за темел на Конвенцијата како целина, и предвидува, од една страна, обврска ограничувањата на човековите права од државата да бидат предмет на ефективна контрола, а, од друга страна, обврска за почитување и извршување на судските одлуки кога тие се однесуваат против државата, односно нејзините органи³².

На пример, членовите 8-11 и членот 2 од Протоколот бр. 4, предвидуваат дека секое ограничување на правата треба да биде **во согласност со закон** или **да биде предвидено во закон**. Согласно членот 5 од Европската конвенција за човековите права секое задржување мора да биде законито и **во согласност со постапка предвидена во закон** упатувајќи на процедуралната и на материјална законитост, додека членот 7 бара законитост во кривичното право.

Ова значи дека мора да постои јавност и пристап до правните основи за кое било ограничување на правата од Европската конвенција за човековите права. Но истовремено ова значи обврска ограничувањата да бидат формулирани со доволна прецизност за да може секој поединец да го приспособи своето однесување и

²⁸ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

²⁹ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

³⁰ На пример членот 6, 14 од ЕКЧП, членот 1 од Протоколот бр. 1 на ЕКЧП

³¹ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

³² Види на пр. *Golder v. UK*, 21/02/1975, para. 34, *Hornsby v. Greece*, A. no. 18357/91, 19/03/1997, para. 40-1, *Marckx v. Belgium*, A. no.31, 13/06/1979, para.58.

постапување и да ги предвиди, до ниво кое е разумно во дадените околности, како и да е запознаен со последиците од определено дејство кое ќе го преземе³³. Барањето за **законитост** на тој начин не претпоставува само постоење правно правило кое го дозволува ограничувањето, туку и бара и определено ниво на квалитет на конкретната правна одредба. Кога домашното законодавство дозволува определено ниво дискреција, истовремено треба да го определи нејзиниот опсег³⁴. Степенот на **извесност** која се бара ќе зависи од природата на засегнатото право и од природата на ограничувањето.

5. Доктрина на преседан

Во рамките на конвенцискиот систем не постои формална доктрина на преседан³⁵. Европскиот суд за човековите права не се чувствува обврзан со своите претходни пресуди. Сепак, *„во интерес на правната сигурност, извесноста и еднаквоста пред правото, Судот не отстапува без добра причина од преседаните во претходните случаи“*³⁶.

Европскиот суд за човековите права се обидува да воспостави определени минимални меѓународни стандарди. Тој не се обидува да го идентификува најдобриот начин на заштита на човековите права, уважувајќи ја разновидноста која постои во европските држави, туку го идентификува минимумот кој секоја држава во Европа треба да го обезбеди³⁷.

³³ *Sunday Times v. UK (No.1)*, A. no. 30, 26/04/1979, para. 49.

³⁴ *Silver v. UK*, Nos. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 | 7136/75, 25.3.83, para. 88-9.

³⁵ Taking a case to the European Court of Human Rights, Philip Leach, Oxford University Press, 2011, p. 163

³⁶ Види на пример, *Scoppola v. Italy (no.2)*, A.no. 10249/03, 17/09/2009

³⁷ A practitioner`s guide to the European Convention on human rights, 4-th edition, Karen Reid, Sweet and Maxwell, 2012, p.57

Судската практика на Европскиот суд за човековите права е екстензивна. Иако некогаш Судот е критикуван за својот казуален пристап, кој може да создаде не-сигурност и неизвесност, сепак се оценува како *„скапоцен камен на светски најнапредниот систем за заштита на политичките и граѓанските слободи и права“*³⁸.

6. Правен статус и имплементација во националното право

Статусот на Европската конвенција за човековите права како меѓународен договор во хиерархијата на правните акти, претставува прашање на внатрешниот правен поредок на секоја од државите-членки. Сепак се чини дека со текот на времето, државите-членки на Советот на Европа, иако дифузно, сепак ја имаат вградено Конвенцијата во своите правни системи. Модалитетите во однос на начинот на инкорпорирање на Европската конвенција за човековите права во домашниот правен поредок во земјите од Европа, варираат, како впрочем и статусот на пресудите на Европскиот суд за човековите права во домашното право на државите. Европската конвенција за човековите права го нема во домашните правни системи на државите-членки на ЕУ, истиот статус како правото на ЕУ, кое е директно применливо и вградено во правните поредоци на државите-членки на ЕУ. Може да се забележи дека кога во 2006- во времето кога Европскиот суд за човекови права веќе можеше да ја смета Конвенцијата како инкорпорирана во правниот поредок на сите држави-членки – Судот излезе со став дека Европската конвенција за човековите права *„директно создава права за лицата под јурисдикција“*

³⁸ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, повикуваќи се на *Sadurski*, 2009, p.421, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

на државите-членки³⁹. Впрочем, Конвенцијата го предвидува правото на ефективен домашен правен лек во членот 13, токму со цел засегнатите лица да не мора да го користат Стразбур како крајна инстанца. Со обврската за постоење на ефективни домашни правни лекови, Европскиот суд за човековите права ги вовлекува националните судови во системот на заштита на правата од Европската конвенција за човековите права. Системот за заштита на човековите права е замислен како супсидијарен во однос на националните системи кои ја имаат примарната улога во заштитата на човековите права. Ова се рефлектира во барањето за претходно искористување на ефективните домашни правни лекови, што претставува услов за допуштеност на апликацијата (член 35, став 1). Државите се ослободени од обврската да одговараат пред меѓународен орган за своите сторувања пред да имаат можност да ги исправат работите преку сопствениот правен систем⁴⁰. Покрај успехот на Европскиот суд за човековите права, гледано од аспект на неговата јуриспруденција, Совет на Европа мора да се потпре на државите-членки од аспект на извршувањето на пресудите. Денес не постојат дилеми во однос на проблемите и недостатоците на таквиот систем на извршување и од аспект на постапката пред Комитетот на министри и од аспект на системот на континуирано директно судско извршување, особено во светлината на фактот дека, во принцип, Европската конвенција за човековите права може да се смета за втемелена во правните поредоци на државите-членки. Европскиот суд за човековите права во многу аспекти стана жртва на сопствениот успех. Забележувајќи дека Европскиот суд за човековите права ги штити правата на

околу 800 милиони жители во 47 држави-членки на Советот на Европа, оправдана е загриженоста што сè уште постои, имајќи го предвид бројот на апликации пред Европскиот суд за човековите права. Во обидот да се адресира постојниот проблем, Декларацијата од Интерлакен, усвоена на министерската конференција во 2010 г., го реafirмира **принципот на супсидијарност** што вклучува извршување на пресудите на Европскиот суд за човековите права на национално ниво, засилување на улогата на националните институции за човековите права, владите, судовите и парламентите во гарантирањето и заштитата на човековите права на национално ниво, обезбедување можност за обесштетување на национално ниво.

7. Правото на индивидуална апликација

Европската конвенција за човековите права се заснова на правото на индивидуална апликација. Апликантот мора да изнесе наводи дека бил **жртва** односно дека некои од неговите права загарантирани со Конвенцијата биле повредени. Европскиот суд за човековите права не постапува по апликации кои се *actio popularis*, ниту пак апликациите ги рагледува *in abstracto*. Улогата на Европскиот суд за човековите права не оценува дали законодавството или определена политика генерално ја повредува Конвенцијата, туку оценува дали примената на таквите закони односно политики, во конкретен случај, ја повредила Конвенцијата. Европскиот суд за човековите права ги разгледува мерките кои во дадените конкретни околности директно го засегаат апликантот. При тоа, Европскиот суд за човековите права го зема предвид „општиот контекст“ во кој била поднесена апликацијата⁴¹.

³⁹ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, повикуваќи се на Sadurski, 2009, p.421, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>, цитирајќи го Lawson.

⁴⁰ *Akdivar v. Turkey*, No. 21893/03, 16/09/96, para.. 65.

⁴¹ Taking a case to the European Court of Human Rights, Philip Leach, Oxford University Press, 2011, p. 172

i. Улогата на организациите од граѓанскиот сектор во судската пракса на Европскиот суд за човековите права

Организациите од граѓанскиот сектор можат и самите да се појават во улога на апликанти ако го имаат статусот на **жртва**, кој го бара членот 34 од Конвенцијата⁴². Но, нивната улога и влијание се особено важни при стратешката поддршка на индивидуалните апликации. За поединците, процесот на поднесување на апликации може да биде комплексен. Допуштеноста на индивидуалните апликации претставува предмет на ригорозна проверка. Таа, согласно одредбите на Конвенцијата, е условена со поднесување на апликацијата во рок од шест месеци, статусот на **жртва** на апликантот, искористувањето на домашните правни лекови и релевантноста на наводите од аспект на Европската конвенција за човековите права. Апликацијата, исто така, може да биде отфрлена ако е **очигледно неоснована**, ако претставува **злоупотреба на правото на апликација** или ако предметот веќе бил предмет на оцена од Европскиот суд за човековите права или на некој друг меѓународен суд односно трибунал.

Граѓанското општество може да има многу важна улога при дефинирањето на природата на наводите кои се изнесуваат пред Европскиот суд за човековите права и на тој начин да влијае и врз оформување на судската пракса на Европскиот суд за човековите права. Ова е можно на два начина: прво, преку поддршка на индивидуални апликации преку кои се изнесуваат индивидуални случаи пред Судот; второ, преку вмешување во постапките што се во тек пред Европскиот суд за човековите права против конкретна држава односно држави⁴³.

⁴² Под истите услови како апликант може да се јави и правно лице. Европскиот суд за човекови права постапува и по меѓудржавни апликации.

⁴³ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for

ii. Интервенција на трета страна во постапката

Можноста за вмешување во постапките пред Европскиот суд за човековите права ја предвидува членот 36 од Европската конвенција за човековите права. Конвенцијата⁴⁴ им дава можност на **високите договорни страни** (владите на државите-потписнички на Европската конвенција за човековите права) да се вмешаат во оние случаи пред Европскиот суд за човековите права во кои како апликанти се појавуваат нивни државјани. Дополнително, Европската конвенција за човековите права⁴⁵ предвидува право претседателот на Европскиот суд за човековите права да покани која било од високите договорни страни или лице различно од апликантот да поднесе писмени коментари на апликацијата⁴⁶. Во практиката граѓанските организации бараат одобрување за да се вмешаат во постапката врз основа на членот 36 став 2 од Европската конвенција за човековите права. Според Деловникот на Судот⁴⁷, барањето до Европскиот суд за човековите права за вмешување во постапката за конкретен предмет треба да се побара во рок од 12 седмици од денот на доставување на апликацијата на одговор до владата, односно нејзината комуникација. Граѓанските организации, па дури и некои тела на ООН, како на пример Високиот комесар за бегалци на ООН, редовно се вмешуваат во постапките пред Европскиот суд за човековите

Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

⁴⁴ членот 36 став 1 од Европската конвенција за човекови права

⁴⁵ членот 36 став 2 од Европската конвенција за човекови права

⁴⁶ Протоколот бр. 14 предвиде можност во постапките пред Европскиот суд за човекови права да се вмеша Комесарот за човекови права на Советот на Европа, кој претходно можеше тоа да го направи само на покана на претседателот на Судот.

⁴⁷ член 44 став 3 alineja б од Деловникот на Европскиот суд за човекови права

права, помагајќи му на Судот во индети-фикување на проблемите што се распостранети во државите-членки на Советот на Европа. За апликантите, вмешувањето на организациите за човековите права, кои во принцип ја поддржуваат нивната позиција (иако ова не мора секогаш да е така) може да биде од особено значење. Имајќи ги предвид ограничувањата што постојат во однос на поднесување апликација директно од граѓанските организации пред Судот, можноста за ваков вид вмешување е особено важна⁴⁸. Вмешувањето од државите денес, исто така, претставува честа појава⁴⁹.

Европскиот суд за човековите права не е врзан со наводите на апликантите за повреда на определени членови односно права од Европската конвенција за човековите права. Европскиот суд за човековите права, кој самиот се нарекува **мајстор на карактеризацијата** (*master of characterization*), одлучува за местото што ќе го добијат фактите на еден конкретен случај во рамките на Европската конвенција за човековите права. Така, тој може во однос на еден конкретен случај да примени членови од Конвенцијата кои не се изнесени од страна на апликантите во нивната апликација, воден притоа од принципот *jura novit curia*⁵⁰. Судот не е обврзан да го разгледува случајот само од аспект на материјалите што му се доставени, туку може, ако е неопходно, да го оцени случајот во светлината на материјалите обезбедени *proprio motu*⁵¹.

⁴⁸ Види на пример, *MC v Bulgaria*, A.no 39272/98, *Goodwin v UK*, I v UK, A.no. 25680/94, *MSS v Belgium and Greece*, A.no. 30696/09, *Saadi v Italy*, A.no. 37201/06

⁴⁹ Види на пример, *Lautsi and others v. Italy*, A.no. 30814/06, во предметот се вмешуваат десет влади и повеќе граѓански организации

⁵⁰ Судот си го познава правото, без потребна интервенција во однос на правото од страните

⁵¹ Taking a case to the European Court of Human Rights, Philip Leach, Oxford University Press, 2011, p. 171

8. Пријателско решавање на предметите

Спогодбено решавање на предметите⁵² е еден од начините на кои може да заврши постапката за конкретен предмет пред Европскиот суд за човековите права. Преговорите за спогодбено решавање се доверливи и за нив не се изнесуваат детали во пресудите на Судот. Иако Европскиот суд за човековите права неретко самиот се става на располагање да посредува при спогодбено решавање на предметите, не е обврзан да ја прифати постигнатата спогодба помеѓу странките. Тој може да продолжи да постапува за предметот во интерес на човековите права⁵³. Сепак, поради големиот број апликации и големото заостанување на предмети, Судот покажува извесна наклоност и подготвеност за прифаќање на постигнатите спогодби меѓу странките. По постигнатата спогодба, Европскиот суд за човековите права донесува одлука или пресуда и ја проследува на понатамошна надлежност односно надзор до Комитетот на министри. Дали предметот ќе заврши спогодбено зависи од волјата на странките. Сепак, апликантите што нема да ја прифатат понудата на владата за спогодбено решавање на предметот, преферирајќи да добијат јавна и обврзувачка пресуда против неа, ризикуваат нивниот предмет да заврши со унилатерална декларација. Ова особено поради праксата што Европскиот суд за човековите права ја разви за апликациите во кои смета дека постапувањето за нив повеќе не е неопходно⁵⁴, а

⁵² Член 37 и 39 од Европската конвенција за човекови права и член 62 од Деловникот на Европскиот суд за човекови права

⁵³ Член 37 став 1 од Европската конвенција за човекови права

⁵⁴ Факторите од кои зависи ваквата одлука вклучуваат: важноста на прашањето што го покренува апликацијата, условите за спогодбено решавање предложени од страните и дали спорното прашање претходно веќе претставувало предмет на оцена од Европскиот суд за човекови

во светлината на признание од страна на владата за повреда на Европската конвенција за човековите права и понуда на определен правичен надомест, кој може да биде помал од оној што апликантот би го добил во случај на спогодбено решавање на предметот. Праксата што Судот претходно ја разви ја преточи и во својот Деловник⁵⁵. Од перспектива на владата, постапката за спогодбено решавање на предметите значи можност за завршување на случајот за кој смета дека би бил успешен ако постапката за него продолжи и на тој начин, можност да се избегне пресуда со која се констатира повреда на Европската конвенција за човековите права. Ова особено има смисла ако проблемот што го покренува конкретната апликацијата е индетификуван и веќе се преземени дејства за негово надминување или таквите дејства се планирани. Владата, во контекст на спогодбеното решавање на предметот, може да преземе и обврски за преземање конкретни мерки за надминување на проблемот кој го индетификува конкретниот предмет, надвор од износот на правичен надомест, кој ќе го понуди за целите на спогодбено решавање на конкретен предмет. Ако апликантот е подготвен за спогодбено решавање, само со прифаќање на исплата на определен износ на надомест, предметот може да биде затворен и без каков било обид од државата за решавање на суштинските прашања кои ги покренува конкретната апликација. Далеку попроблематично е ако владата се обидува да одбегне констатирање повреда на Европската конвенција за човековите права во особено очигледни ситуации преку **исплата** на апликантите. За апликантите е важно дека во постапката за спогодбено решавање на предметите може да се обидат да преговараат за која било форма на обештетување, вклучувајќи го и изно-

сот на надомест на штета и трошоци, но и да добијат посветеност од владата за измени во законодавството или праксата, па дури и во определени рокови⁵⁶. Во овој контекст уште позначајно е дека Европскиот суд за човековите права може да го врати предметот на својата листа ако владата не се придржува до условите од спогодбата⁵⁷.

9. Ефект на пресудата

Ефектот од пресудата со која Европскиот суд за човековите права констатирал повреда на Конвенцијата е да создаде правна обврска за одговорната држава да стави крај на повредата и да ги ремедира последиците во најголема можна мера со враќање на состојбите пред настапување на повредата (*restitutio in integrum*). Ако е можно да се воспостави *restitutio in integrum*, државата е таа што треба да го стори тоа. Европскиот суд за човековите права нема можност да ја врати односно воспостави поранешната состојба. Ако *restitutio in integrum* не е возможно, државата може да избере други средства за извршување на пресудата под претпоставка дека тие се компатибилни со заклучоците до кои дошол Европскиот суд за човековите права во пресудата со која констатирал повреда на Европската конвенција за човековите права. Пресудата со која Европскиот суд за човековите права ќе констатира повреда на Конвенцијата не наметнува само правна обврска за исплата на евентуалниот износ на правичен надомест досуден од Европскиот суд за човековите права, туку и преземање избрани, **генерални** односно **општи мерки**

⁵⁶ Како на пример во предметите: *Stefanov v Bulgaria*, A. no. 32438/96, *Croke v Ireland*, A. no. 33267/96, *Fielding v. UK*, A.no.36940/97, *Willis v. UK*, A. no. 36042/97, *Benzan v. Croatia*, A.no. 62912/00, *Danell v. Sweden*, A.no. 54695/00, *Notar v. Romania*, A,no, 42860/98

⁵⁷ Член 37 став 2 од Европската конвенција за човекови права, види на пример, *Katić v. Serbia*, A.no. 13920/04

права.

⁵⁵ Член 62 А од Деловникот на Европскиот суд за човекови права

и/или, таму каде што е соодветно, и **индивидуални мерки** со цел ставање крај на повредата констатирана од Европскиот суд за човековите права и санирање во најголема можна мера на ефектите од неа⁵⁸. Согласно членот 41 од Европската конвенција за човековите права, целта на досудување правичниот надомест е обезбедување надомест на оној дел од штетата и во мера, која не може да се надомести на поинаков начин⁵⁹. Од овие причини пресудите на Европскиот суд за човековите права **во суштина се деклараторни по природа**⁶⁰. Така Европскиот суд за човековите права, во принцип, ќе констатира дека одредена држава ја повредила Европската конвенција за човековите права, како дел од меѓународното право, и може да досуди правичен надомест. Покрај ваквиот традиционален пристап, во последните години Европскиот суд за човековите права покажува поголема подготвеноста да посочи во пресудите на обврските за државата кои смета дека произлегуваат од Европската конвенција за човековите права и сопствената судска пракса како последица на констатираната повреда на Европската конвенција за човековите права⁶¹.

⁵⁸ Европскиот суд за човекови права може да изрече и привремени мерки кои се задолжителни за државите. Самото непочитување на привремените мерки претставува повреда на членот 34 од Европската конвенција за човекови права

⁵⁹ Правичниот надомест може да опфати надомест на штетата (материјална и нематеријална) која е последица од повредата на Европската конвенција за човекови права, како и надомест на трошоците во постапката пред Европскиот суд за човекови права и евентуално на трошоците настанати во постапката пред домашните органи, во делот во кој таа била насочена кон отстранување односно ремедирање на повредата на Европската конвенција за човекови права.

⁶⁰ Види на пример, *Assanidze v Georgia*, A.no.71503/01, 08/04/2004, para. 202.

⁶¹ Taking a case to the European Court of Human Rights, Philip Leach, Oxford University Press, 2011, p. 85

Така, на пример, во 2004 г. Судот разви поригорозен пристап во обидот да се справи со системските повреди на Европската конвенција за човековите права и да се ослободи од товарот на репетитивни предмети, преку воведување на постапката за **пилот-пресуди** и преку повикување на членот 46 од Европската конвенција за човековите права.

i. Пилот-пресуди

Денес постапката за пилот-пресуди е составен дел од Деловникот на Европскиот суд за човековите права откако членот 61 посветен на ова прашање стапи во сила во текот на 2011 година. Постапката за **пилот-пресуда** претставува оптимален метод за справување со системските проблеми во државите-членки. Наместо да постапува поединечно за голем број слични апликации, Европскиот суд за човековите права може да избере еден или неколку предмети што произлегуваат од исти околности односно причини и да ги достави на одговор до владата која се повикува на одговорност. Притоа, Европскиот суд за човековите права ќе побара од странките во постапката да се произнесат за системската природа на проблемот и погодноста на постапката. При донесувањето **пилот-пресуда** Судот ќе се обиде да ја индетификува природата на проблемот и мерките кои треба да ги преземе владата за надминување на состојбите кои доведуваат до повреда на Европската конвенција за човековите права, како и временски рок во кој таквите мерки треба да бидат преземени. Така, Судот ќе се обиде да постигне решение кое ги надминува границите на поединечните случаи, односно решение кое ги адресира сите слични случаи кои покренуваат исти прашања. Една од особеностите на оваа постапка за донесување **пилот-пресуда** е можноста за **одложување** или **замрзнување** на испитувањето и оцената на сите други слични предмети на определено време. Системот беше воспоставен

уште во 2004 г. како начин за олеснување на состојбите со големото заостанување предмети и репетитивните односно кло-нираните случаи⁶².

Покрај **пилот-пресудите**, Судот сè почесто се повикува на членот 46 од Европската конвенција за човековите права за да ги нагласи системските или структурните проблеми што претставуваат извор на репетитивни повреди на Европската конвенција за човековите права. Во ваквите пресуди, повикувајќи се на членот 46 од Конвенцијата, Судот им налага на државите определени општи и/или индивидуални мерки заради ставање крај на повредата на Европската конвенција за човековите права⁶³.

Иако нема надлежност да го укине или поништи националното законодавство на државите-членки, Европскиот суд за човековите права има надлежности кои се специфични за уставните судови. Многу од пресудите на Европскиот суд за човековите права, во суштина, го оспоруваат националното законодавство и повикуваат на реформи. Оваа уставна димензија во неговата надлежност особено е евидентна во контекст на постапката за **пилот-пресудите**, која се воведо со Протоколот бр. 14⁶⁴. Фикцијата, според која, пред воведувањето на **пилот- пресудите** одлуките на Судот во Стразбур се однесуваа на поединечни случаи, а не на законодавството, беше токму тоа **фикција**⁶⁵.

⁶² За повеќе види: ECtHR Information Note issue by the Registrar on the Pilot Judgment Procedure, достапно на: http://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf

⁶³ Види на пример, *Sarica and Dilaver v. Turkey*, A.no.11765/05, 27/05/2010; *Yetiş and others v. Turkey*, A.no. 40349/05, 06/07/2010, *Klaus and Iouri Kiladze v. Georgia*, A.no. 9870.07, 24/02/2009

⁶⁴ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

⁶⁵ The Evolution of the Fundamental Rights

ii. Извршување на пресудите

Пресудите со кои Европскиот суд за човековите права констатира повреда на Европската конвенција за човековите права се доставуваат до Комитетот на министри⁶⁶, кој врши надзор на нивното извршување⁶⁷. Комитетот на министри првенствено се грижи за исплата на евентуалниот правичен надомест, како и за другите специфични мерки во прилог на апликантот или т.н. **индивидуални мерки**⁶⁸, вклучувајќи го и прекинет на евентуалната континуирана повреда на Конвенцијата. Комитетот на министри се грижи и за преземањето **генерални** или **општи мерки**⁶⁹, кои имаат за цел да превенираат идни слични повреди на Европската конвенција за човековите права. Комитетот на мини-

Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, повикуваќи се на Sadurski, 2009, p.421, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

⁶⁶ Сите референтни документи во врска со процесот на извршување и надзорот над извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права може да се најдат на http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/Doc_ref_en.asp. Корисни информации за извршувањето може да се најдат во годишните извештаи на Комитетот на министри, кои се објавуваат од 2007 година и се достапни на интернет-страницата на Комитетот на министри. На таа интернет-страница може да се најдат информации за статусот на извршување на пресудите кои се под надзор на Комитетот на министри, а има и пребарувач: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp

⁶⁷ Член 46 став 2 од Европската конвенција за човекови права

⁶⁸ На пример, преотварање на домашната постапка, бришење од кривичната евиденција, пуштање од притвор, обврска за спроведување ефективна кривична истрага, повлекување на одлуката за протерување, признавање верска организација итн.

⁶⁹ На пример, измени во законодавството, измени во судската пракса на домашните судови, едукација и обука

стри врши надзор на извршувањето на пресудите и на одлуките за спогодбено решавање на предметите⁷⁰. Засега тој не врши надзор на извршувањето на одлуките донесени врз основа на унилатерална деларација од државата.

За исплата на досудениот правичен надомест, во пракса, државата има три месеци. Потоа апликантот има на располагање два месеца за да го оспори евентуалното тврдење на владата дека исплатата е извршена согласно пресудата на Европскиот суд за човековите права. Во спротивно, прашањето за исплатата се смета за затворено⁷¹.

Во секој случај, кога станува збор за исплата на досудениот правичен надомест или индивидуалните мерки, аликантот има можност да се обрати до Секретаријатот на Комитетот на министри за да искаже незадоволство од адекватноста на преземените или планираните мерки од страна на државата⁷².

Комитетот на министри одржува четири состаноци во текот на една година кои се посветени исклучиво на извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човековите права (*HR meetings*). Во последните години бројот на предмети кои се под надзор на Комитетот на министри е прилично голем што во извесна мера претставува рефлексивна на број на предмети пред Судот во Стразбур. Комитетот на министри веќе констатираше и забележа на ниската стапка во извршувањето

на пресудите и недоволната посветеноста на ова прашање од државите-членки на СЕ⁷³. Овие проблеми доведоа до серија промени во работните методи на Комитетот на министри. Така, на почетокот на 2011 г. беше воведен **систем на две патеки** при следењето, односно надзорот на извршувањето на пресудите. Според овој систем, повеќето предмети се испитуваат во рамките на т.н. **стандардна постапка**. Во предметите што се следат во рамките на т.н. **постапка на засилен надзор** влегуваат следниве категории: предметите што бараат преземање итни индивидуални мерки, пилот-пресудите, пресудите што разоткриваат крупни структурни и/или сложени проблеми, меѓудржавните предмети.

Независно дали станува збор за предмет во **стандардна постапка** или „во постапка под засилен надзор“, од државата се бара да поднесе **акционен план** или **акционен извештај** за извршувањето на пресудата на Судот, колку што е можно побрзо, а во секој случај најдоцна шест месеци по правосилноста на пресудата. **Акциониот план** ги предвидува мерките што државата планира да ги презема во насока на извршување на пресудата. **Акциониот извештај**, пак, ги опишува мерките што државата ги презела за да ја изврши пресудата и дава објаснување зошто не се потребни (понатамошни) мерки за извршување. Улогата на Комитетот на министри во предметите во **стандардна постапка** е ограничена на верификација на тоа дали државата доставила **акционен план** односно **акционен извештај**.

Акциониот план е предмет на прелиминарна оценка од Секретаријатот на Комитетот на министри и за планираните и предвидени мерки и за предвидените рокови за нивна реализација. Во овој контекст

⁷⁰

⁷¹ Комитетот на министри издаде Меморандум за сопствената практика во однос на надзорот и следењето на исплата на досудените износи на надомест на штета и сугестии во однос на разрешување на евентуалните практични проблеми при исплата достапен на: * http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Satisfaction_equitable/Introduction/SE_EN.asp

⁷² Taking a case to the European Court of Human Rights, Philip Leach, Oxford University Press, 2011, p. 98

⁷³ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights – Annual Report, 2009, Council of Europe, April 2010, p. 25.

постои можност за дополнителни контакти меѓу Секретаријатот и националните органи ако е неопходно **обезбедување дополнителни информации**.

Во предметите чие извршување се разгледува во **постапка под засилен надзор** Секретаријатот има поактивна улога и соработка со државата⁷⁴. Ваквите предмети може да бидат дебатирани во Комитетот на министри по барање на држава-членка на Советот на Европа или Секретаријатот или може да бидат предмет на писмена одлука, без дебата.

Предметите може да ја менуваат **патека-та** на која се следи нивното извршување. Така, предмет што е под **стандарден надзор** може да премине во патеката под **засилен надзор**, на пример, ако постои сериозно доцнење во поднесувањето **акционен план** за извршување.

Одреден предмет останува на агендата на Комитетот на министри сè додека тој не биде исполнет со мерките преземени од државата со цел извршување на пресудата. Сите информации и документи кои се доставени до Комитетот на министри од страна на државата, односно Владата, се јавни, освен ако Комитетот на министри не одлучи поинаку. Одлуките што ги донесува Комитетот на министри се исто така јавни⁷⁵. Комитетот на министри може да преземе различни мерки за да го помогне процесот на извршување на одредена пресуда преку донесување декларации, соопштенија, одржување состаноци на **високо ниво** усвојување одлуки како резултат на дебатата, усвојување привремените резолуции.

Кога државата го известува Секретаријатот со **акционен извештај** дека се преземени сите мерки и дека таа постапила по својата обрска од членот 46 на Европската конвенција за човековите права, под дополнителен услов државата и Секретаријатот да се согласат за презмените мерки, а по оценка од Секретаријатот, тој може да му предложи на Комитетот на министри усвојување финална резолуција со која завршува односно се затвора извршувањето на пресудата на Европскиот суд за човековите права. Кога Комитетот на министри смета дека информациите поднесени од одговорната држава демонстрираат дека таа постапила согласно пресудата, ќе усвои финална резолуција со која ќе констатира дека државата ја извршила обврската од членот 46 став 2 од Европската конвенција за човековите права. Привремените и финалните резолуции се, исто така, јавно достапни⁷⁶.

Деловникот на Комитетот на министри не предвидува експлицитно право на комуникација на апликантот со Комитетот на министри за **општите мерки**, како што тоа е предвидено за **индивидуалните мерки** и исплатата на правичниот надомест. Деловникот, од друга страна, експлицитно не ја исклучува ваквата можност. Оттука, се чини, не само можно, туку и препорачливо апликантот, односно неговиот застапник, да му се обрати на Одделот за извршување на пресудите на Европскиот суд за човековите права ако сметаат дека определени **општи мерки** треба да бидат преземени во процесот на извршување на определена пресуда на Европскиот суд за човековите права. Иако апликантот формално нема *locus standi* за каква било интервенција пред Комитетот на министри во однос на **општите мерки**, може да биде од извонредно значење Секретаријатот да е запознаен со ставовите на апликан-

⁷⁴ На пример, преку помош при изготвувањето и/или имплементацијата на акциониот план; експертска помош во однос на видот на мерките што треба да се преземат; или програми за билатерална или мултилатерална соработка – семинари, тркалезни маси.

⁷⁵ Види на: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Default_en.asp

⁷⁶ На интернет-страницата на Комитетот на министри и на интернет-страницата на Европскиот суд за човекови права во базата на податоци HUDOC

тот односно неговиот правен застапник за ова прашање⁷⁷.

Деловникот на Комитетот на министри беше изменет во 2006 г. со цел да обезбеди можност Комитетот да земе предвид ставови на граѓанските организации или националните институции за човековите права за извршувањето на пресудите⁷⁸, кои се изнесени и доставени до Комитетот на министри. Така, денес граѓанските организации имаат можност да го покренат пред Комитетот на министри секое прашање во врска со извршувањето на конкретна пресуда на Европскиот суд за човековите права. На овој начин се зголемува учеството на граѓанскиот сектор при дефинирањето и обликувањето на начинот на кој државата треба да одговори на конкретна пресуда на Европскиот суд за човековите права. Ваквата пракса еднакво е важна и за Секретаријатот, кој преку информациите од граѓанскиот сектор, добива помош при оцената на информациите што ги доставува владата.

10. Постапката за интерпретација и постапката во случај на непочитување

Со Протоколот бр. 14 на Европската конвенција за човековите права беа воведени две дополнителни постапки со цел да се зајакне позицијата на Комитетот на министри во процесот на извршување на пресудите. Станува збор за **постапката за интерпретација** (*interpretation proceedings*) и **постапката во случај на повреда** (*infringement proceedings*).

Во праксата може да се јават различни толкувања на пресудата на Европскиот суд за човековите права. Кога ваквите разлики претставуваат пречка во надзорот на извршувањето на пресудата, Коми-

тетот на министри може со двотретинско мнозинство да се обрати до Европскиот суд за човековите права за донесување одлука во врска со интерпретацијата на пресудата⁷⁹.

Во случај кога Комитетот на министри со двотретинско мнозинство ќе заземе став дека државата одбива да ја изврши пресудата на Европскиот суд за човековите права, прашањето за тоа дали државата ја извршила својата обврска од членот 46 став 1 од Конвенцијата може да го отстапи на оцена на Судот⁸⁰. Во пракса оваа постапка треба да се користи во исклучителни ситуации⁸¹. Големият судски совет на Европскиот суд за човековите права има надлежност да одлучува за ваквите барања⁸². Ако Европскиот суд за човековите права утврди повреда на членот 46 став 1 од Европската конвенција за човековите права, предметот ќе биде доставен во надлежност на Комитетот на министри, кој треба да одлучи за понатамошните мерки.

За жал Европскиот суд за човековите права не може да изрече санкција на државата која не постапува во согласност со членот 46 став 1 од Европската конвенција за човековите права. Актуелната постапка му овозможува на Комитетот на министри, со дополнителни санкции, да го адресира прашањето на неизвршување на пресудата.

Парламентарното собрание на Советот на Европа (*PACE*), исто така, има улога во надзорот на извршувањето на пресудите⁸³. Во пракса оваа надлежност ја извр-

⁷⁷ Taking a case to the European Court of Human Rights, Philip Leach, Oxford University Press, 2011, p.106

⁷⁸ Член 9 став 2 од Деловникот на Комитетот на министри.

⁷⁹ Член 46 став 3 од Европската конвенција за човекови права

⁸⁰ Член 46 став 4 од Европската конвенција за човекови права

⁸¹ Образложение на Протоколот бр. 14 на Европската конвенција за човекови права

⁸² Член 31(б) од Европската конвенција за човекови права

⁸³ Види PACE Resolution 1226(2000), Execution of judgments of the European Court of Human Rights, 28/09/2000

шува Комитетот за правни прашања и човекови права на Парламентарното собрание (*Committee of Legal Affairs and Human Rights*). Комитетот може да бара одговор од националните органи за неизвршувањето на пресудата на Европскиот суд за човековите права и може да дава препораки до Комитетот на министри, а може да направи и дополнителен притисок врз Комитетот на министри и врз државата преку прашања и други иницијативи. Затоа може да се смета за препорачливо апликантите и нивните застапници да стапат во контакт со надлежниот Комитет на *PACE* и/или националните делегации на различните држави на Советот на Европа во рамките на *PACE*⁸⁴.

Дополнителна можност за притисок во овој контекст постои особено во однос на државите што имаат аспирации за членство во ЕУ, имајќи предвид дека договорите за пристапување може да вклучат и специфични обврски за усогласување со Европската конвенција за човековите права⁸⁵, како и дека почитувањето на човековите права претставува еден од основните принципи на кој почива ЕУ⁸⁶. Во овој контекст треба да се спомене дека Протоколот бр. 14 на Конвенцијата предвиде можност за пристапување на ЕУ кон Конвенцијата, за што преговорите се во тек.

Апликантите може да ги побараат одговорите на проблемите за почитувањето на Конвенцијата и извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човековите права и кај сопствената влада, да бараат помош од релевантните граѓански орга-

низации и медиумите во насочување на јавното мислење кон проблемите што произлегуваат од непочитувањето на Европската конвенција за човековите права, неизвршувањето на пресудите, а особено кога во суштината лежи системски проблем.

⁸⁴ Taking a case to the European Court of Human Rights, Philip Leach, Oxford University Press, 2011, p. 104

⁸⁵ На пример: Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey (2001/235/EC).

⁸⁶ Taking a case to the European Court of Human Rights, Philip Leach, Oxford University Press, 2011, p. 105

Систем за заштита на човековите права во Европската унија



1. ЕВОЛУЦИСКИ РАЗВОЈ НА ЗАШТИТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА, ОД ОПШТИТЕ ПРАВНИ ПРИНЦИПИ ДО ПОВЕЛБАТА ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Во почетоците на создавањето на т.н. Европската заедница, денешна Европска Унија, во 1950 година, во договорите за нејзиното основање не се среќава посебна повелба или одредба што е посветена на заштитата на човековите права. Европската заедница првенствено е формирана со цел да оствари економски просперитет и помирување на народите во Европа. Имено, ова е токму периодот по завршувањето на Втората светска војна, воен период со изразити примери на кршење на човековите права и поради тоа очекувано е секој меѓународен документ создаден во поствоен период да содржи и дел посветен на заштита на човековите права. Наспроти тоа основачите на Европската заедница го отстапија просторот на човековите права на Советот на Европа, но и покрај тоа Европските заедници беа замислени да дејствуваат како мировен проект. Имено, целта на Европските заедници кои се формираат во 50-тите години на минатиот век е преку заедничкиот па-

зар за јаглен и челик (подоцна и на други производи) трајно да се спречи создавање услови за нова војна на почвата на Европа. На овој начин Заедниците се мировен проект базиран на економија и ширење на заедничкиот пазар на државите од Западна Европа (за почеток).

Во истиот период, паралелно со Европската заедница, се потпишува Европската конвенција за човековите права и се создава Советот на Европа, кој претставува посебен систем, целосно издвоен од Европската заедница. Овој систем е целосно посветен на заштита и унапредување на човековите права и вклучува Суд за човековите права, Комитет на министри, кој ја следи имплементацијата на одлуките од Судот, комесар за човековите права и други институции вградени во овој регионален режим. Денес Советот на Европа вклучува 47 држави-членки, вклучувајќи ја и Македонија, која од 9 ноември 1995 е 38-мата по ред држава-членка на оваа организација.

Непосветеноста на Европската заедница на заштитата на човековите права првпат се менува со потпишувањето на т.н. Договор од Рим во 1958 година, во кој се вк-

Кај нас политичарите се оптоварени со колективните права, со заедницата, со етничката група, со верската припадност, со родот... и така забораваат на поединецот.

лучуваат две одредби поврзани со оваа проблематика: забраната за дискриминација врз основа на национална припадност и еднаква плата за еднаква работа за мажите и жените. Поради недостигот на правна рамка за човековите права во Европската заедница, фундаменталните права се штитат преку т.н. правни принципи, кои ги создава Европскиот суд на правдата преку судската пракса, односно одлуки на Судот кои стануваат извор на правото и се користат во аргументацијата и правораздавањето кај наредни судски одлуки.

Воведот во концептот на човековите права заштитени од Европската заедница, започнува со случајот *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*⁸⁷ од 1963 г. Со оваа пресуда Европскиот суд на правда го утврдува т.н. принцип на директен ефект од одредбите на ЕУ-регулативите, сè додека се доволно јасни и прецизни, недвосмислени и без дополнителни услови за имплементирање. Овој принцип им овозможува на граѓаните на ЕУ и нивните индивидуално загарантирани права првпат поединечно да бидат заштитени од Европскиот суд на правда. Токму со овој случај се отвора сосема нова димензија на правото на заедницата,

овозможувајќи им не само на државите-членки, компаниите и институциите, туку и на граѓаните да бидат предмет на заштита во однос на правата што извираат од правото на Европската заедница.

Првиот случај од судската пракса, во кој експлицитно се потврдува постоењето на човековите права како интегрален дел од правото на заедницата, е случајот на Германецот Ерик Штаудер⁸⁸. Тој сметал дека неговите права се повредени од одредена регулатива на Европската заедница. Судот не ја прогласува за ништовна регулативата, но во пресудата првпат спомнува постоење на темелни човековите права, кои се дел од правото на заедницата, заштитени од Судот за правда во Луксембург.

Революционерен е и случајот *Nold v Commission*⁸⁹, во кој судот вели дека темелните права се интегрален дел од општите правни принципи, чие почитување е загарантирано од Судот. Европскиот суд на правда е должен да црпи инспирација од уставните традиции што се заеднички за државите-членки. Оттаму мерките што се некомпатибилни со основните човековите права признаени од уставите на државите-членки, воедно се неприфатливи и за Европската заедница.

⁸⁷ C- 26/62 *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*

⁸⁸ C 26/69 *Erich Stauder v City of Ulm, Sozialamt*

⁸⁹ *Nold v Commission* 4/73

Меѓународните договори за заштита на човековите права што ги имаат потпишано државите-членки и во кои се имаат вклучено, исто така, треба да бидат упатства што треба да бидат следени како право на Заедницата. Со оваа пресуда, правната рамка за човековите права во заедницата се формира од уставните традиции на земјите-членки и меѓународните договори потпишани од државите-членки. Токму случајот *Nold v Commission*, со признавањето на постоењето на човековите права во системот на Заедницата и нивната заштита од Судот, го започнува развојот на концептот за човековите права во ЕУ. Во зачетоците на заштитата на човековите права овој концепт се гледал исклучиво низ призмата на тоа како заштитата на овие права ќе го помогне функционирањето на заедничкиот економски пазар кој бил во изградба.

Неколку години подоцна 5 април 1977 г., е потпишана заедничката декларација за основните човековите права од Европскиот парламент, Комисијата и Советот, во која официјално се потврдуваат правните принципи создадени од Судот. Во декларацијата се повикуваат на правата загарантирани од уставите на земјите-членки и Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи.

Генерално, низ целото постоење, Европскиот суд на правда недвосмислено ги штити и им дава предност на четирите фундаментални слободи од заедничкиот пазар на Заедницата, а тоа се слобода на движење на работници, услуги, капитал и добра. Така, Судот во судската пракса прво ги утврдува правото на сопственост, правото на професија, правото на вработување итн. Тоа најдобро се потврдува во познатиот *ERT*⁹⁰ случај, во кој Судот се изјаснува дека во случај на дерогација

од правото на заедницата, мора да се земат предвид општите правни принципи, а особено темелните права. Во конкретниот случај станува збор за заштита на јавниот ред и мир (квалификуван како општо добро), кој се мери наспроти слободата на обезбедување услуги и слободата на изразување, загарантирана во член 10 од Европската конвенција за човековите права.

Во пресудата *Rutili*⁹¹ Европскиот суд на правдата се обидува да воспостави врска помеѓу правните принципи на заедницата и Европската конвенција за човековите права, тврдејќи дека одредени легислативни акти на заедницата се специфични манифестации на генералните принципи содржани во Конвенцијата. Повикувајќи се на претходната одлука од *Nold*, Судот вели дека ваквите мерки потекнуваат од меѓународно признатите принципи на човековите права. Оттаму може да се заклучи дека Судот во Европската конвенција за човековите права не гледа позитивен (*пишан*) извор на правото туку повеќе гледа збир на правни принципи, со кои се обврзани државите-членки на ЕУ.

Честопати Европскиот суд на правда е критикуван од некои автори и држави-членки дека недоволно ги штити човековите права. Од друга страна, постои притисок за развојот на човековите права, кој доаѓа токму од некои држави-членки, кои во тоа гледаат можност за ограничување на моќта на институциите на Заедницата. Европската комисија, пак, во тоа гледа можност за зајакнување на нејзината улога како чувар на Договорите, политиките и принципите на ЕУ наспроти моќта на државите-членки. Всушност, преку развој на правото на ЕУ и на инсистирање на дел од државите-членки, Судот постепено ги признава постоењето и важноста на напишаните правни принципи, вклучувајќи и заштита на одредени индивидуални права, како дел од правниот поредок на Заедницата.

⁹⁰ C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others*

⁹¹ C 36/75 *Rutili v Minister for Interior*

Најмногу критики на сметката на Европскиот суд на правдата пристигнуваат од уставните судови на земјите-членки. Борбата за превласт помеѓу Европскиот суд на правдата и националните уставни судови за тоа кој да го заземе приматот во заштитата на човековите права, најмногу може да се види преку праксата на Уставниот суд на Германија, со одлуките *Solange I* и *Solange II*. Со одлуката *Solange I*⁹² германскиот сојузен Уставен суд го задржува правото да ја разгледува усогласеноста на правото на заедницата со германскиот устав, односно да го ревидира правото на Заедницата, сè додека Европската заедница нема каталог на човековите права, кој би нудел еднаква нивна гаранција како и германскиот устав. Со други зборови, германскиот Уставен суд со *Solange I* не ја признава супсидијарноста на германското право, принцип на подреденост на националното право под европското право, тврдејќи дека Уставниот суд дава поголема заштита на човековите права од Европскиот суд на правда. Ставовите на германскиот Уставен суд доживуваат трансформација до пресврт со *Solange II*⁹³, случај во кој Уставниот суд ја признава супсидијарноста на правото на ЕУ и вели дека сè додека Европскиот суд на правда генерално обезбедува ефикасна заштита на човековите права и може да се претпостави дека оваа заштита е еднаква со заштитата од германскиот Уставен суд, тие повеќе нема да ја разгледуваат компатибилноста на правото на Заедницата со нивното уставно право.

Критиките што постојано пристигнуваат на адреса на Европската Унија (ЕУ), со обвинување дека недоволно ги штити европските права, ги тераат Комисијата и другите институции да размислуваат за пристапувањето на Европската Унија кон Европската конвенција за човековите

права, со што правото и одлуките на Европската заедница би станале предмет на контрола од Европскиот суд за човековите права при Советот на Европа.

Во 1994 година Советот на министри на ЕУ побара мислење од Европскиот суд на правда за пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човековите права, односно дали ЕУ има првана основа да стане потписничка на Конвенцијата. Ваквото мислење на Судот има задолжителен карактер и ги обврзува сите институциите. На прашањето Судот одговорил негативно⁹⁴, односно дека Унијата нема пренесено надлежност⁹⁵ од државите-членки за да пристапи кон Европската конвенција за човековите права, појаснувајќи дека принципот на пренесени компетенции важи еднакво и за внатрешното дејствување и за надворешното дејствување на Унијата.

Јасно и недвосмислено човековите права стануваат дел од правото на Унијата со Договорот од Амстердам од 1997 г., кој внесува одредба која вели дека Унијата ќе ги почитува темелните права и дека е заснована на принципите на слобода, демократија и на почитување на човековите права.

Ова е периодот кога Европскиот суд на правда во судската пракса почнува сè повеќе да се повикува и да ги цитира правата загарантирани со Европската конвенција за човековите права.

Јасна пречка кон пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човековите права е мислењето 2/94 на Европскиот суд за правда. Ова мислење дава одговор на прашањето дали за Унијата постои формално-правна рамка која дозволува таа да пристапи кон Европската конвенција за човековите права. Негативната одлука на Европскиот суд на правда, која има задолжителна правна сила, е сигнал

⁹² *Solange I* - Internationale Handelsgesellschaft von Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und decision of 29 May 1974, BVerfGE 37, 271 [1974] CMLR 540.

⁹³ *Wünsche Handelsgesellschaft* BVerfGE 73, 339

⁹⁴ Opinion 2/94

⁹⁵ Давање надлежност на ЕУ да дејствува во одредена политика или област

од Судот дека не постои одредба од основачките договори која би дозволила вакво пристапување.

Развојот на човековите права како дел од системот на ЕУ се одвива бавно и под влијание на многубројни фактори. Сепак, централната улога ја има Европскиот суд на правдата преку судската пракса и воспоставените принципи. Честопати Судот е критикуван поради таканаречениот аналитички приод кон заштитата на човековите права. Така, Судот прво го утврдува обемот на основните човекови права, а потоа дали дејството или актот што доведува до нивно прекршување е пропорционален, односно дозволен.

Правните принципи кои се создаваат со судската пракса стануваат единствениот **изговор** на Унијата дека гарантира некаква заштитата на човековите права.

За крај можеме да заклучиме, заштитата на човековите права со својот развој интегрирање и продлабочување стануваат важни за Унијата, но тие не треба да бидат сфатени како *raison d'être*, односно причина за нејзиното постоење.⁹⁶

2. ПОВЕЛБАТА ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА ПОМЕГУ НИЦА И ЛИСАБОН

Големите промени во однос на концептот на човековите права во ЕУ се случуваат во периодот помеѓу Договорот од Ница од 2003 година и Договорот од Лисабон од 2009 година.

Одредени институции на ЕУ како Комисијата и Парламентот, сфаќаат дека на граѓаните на ЕУ им е потребна унија која е спремна да ги штити и унапредува човековите права и токму затоа започнуваат борба за задолжително имплементирање на сопствен каталог за човековите пра-

ва во правниот систем на ЕУ. Ваквиот пристап има цел и да покаже дека Унијата сериозно се занимава со таканаречениот **демократски дефицит** според кој Унијата не е доволно блиска до своите граѓани, а тие недоволно ја чувствуваат за своја.

Желбата на Европската комисијата и Парламентот да се пристапи кон Европската конвенција за човековите права е видлива во повеќе наврати. Комисијата уште во 1979 година има дадено предлог за приклучување кон системот на Европската конвенција за човековите права. Сепак, овој процес остана сосема блокиран, по мислењето на Европскиот суд на правда дека не постојат надлежности за да се приклучи кон Конвенцијата и Договорот од Амстердам и Ница, кои не вметнаа клаузула што би дозволила формално пристапување кон неа. Поради ова се зачувва и идејата за сопствена европска повелба, односно каталог на човековите права што би овозможиле ефикасна заштита на човековите права во ЕУ. Ваквата идеја се раѓа на Советот одржан во Келн, Германија во 1999 година. Четири месеци подоцна на Самитот во Тампере, Финска се иницира процес на создавање сопствена повелба. Политичка порака испратена од страна на овој Совет, е дека унијата ќе биде поставена на постулатите на слобода, демократија и човековите права. Со оваа порака и Советот ја признава потребата од имплементирање на човековите права во правниот поредок на унијата.

Повелбата е иницијално ставена во нацрт-рамка (повелба) во 2000 година од страна на повеќеслојно работно тело, таканаречен Президиум⁹⁷, каде се создава како нацрт-конвенција која нема обврзувачка сила.

На самитот во Ница во 2000 година, оваа Повелба е свечено и официјално прогла-

⁹⁶ The European Union as a human rights organization: Human rights at the core of European Union од Armin Von Bogdandy

⁹⁷ Составен од: академска фела, европарламентарци, владини претставници, како и по двајца претставници на националните парламенти

сена од Комисијата, Парламентот и Советот на министри при ЕУ. Потегот на едностраното прогласување на Повелбата од трите институции може да се гледа како сигнал на доброволно прифаќање и обврзување на Повелбата, а со тоа и обврска за заштита на човековите права од страна на европските институции.

Интересно е да се спомене дека ако оваа повелба би се менувала во иднина, процесот на нејзино менување би бил ист како и нејзиното донесување. По менувањето на текстот од страна на Президиумот, повелбата би требало повторно да биде прогласена од трите институции од кои е и донесена.

Иако во овој период Повелбата нема формално-правно обврзувачко дејство, Европската комисија сепак го третира документот како да е обврзувачки, односно во секоја комуникација која ќе ја објави се повикува на правата загарантирани во Повелбата. Една година подоцна (2001) Комисијата одлучува дека секој легислативен акт мора да биде оценет низ призмата на повелбата и во преамбулата на законодавството мора да се повикуваат на одредена одредба, односно право од Повелбата. Во 2005 Комисијата издава Комуникација, во која се бара задолжителна усогласеност на легислативните акти со Повелбата⁹⁸.

Европскиот парламент пак во својот Деловник за работа, со член 34 се обврзува исто така на почитување на Повелбата. Членот 36, поранешен 34 вели: „Парламентот во своите активности целосно ќе ги почитува правата загарантирани со Повелбата за фундаменталните права на ЕУ“⁹⁹. Парламентот користејќи го правото за поништување легислатива доделено од Договорот од Ница, има поништено неколку директи-

ви и одлуки на Комисијата и Советот¹⁰⁰ кои не се во согласност со Повелбата.

Сепак до 2003 година не постои вистинска волја за оваа повелба да се преточи во правно обврзувачки документ за ЕУ и нејзините институции. Во времето на преговорите за Уставниот договор на ЕУ, се појавува и идејата да се вклучи и Повелбата во самиот Договор и со тоа да стане примарно право на ЕУ. Со референдумското НЕ на Франција и на Холандија за Уставниот договор во 2005 година, не се остварува ни идејата за задолжителната обврзувачка сила на повелбата како дел II од Уставниот договор за ЕУ.

Во 2007 почнуваат преговорите помеѓу земјите-членки за донесување на Лисабонскиот договор, кој е речиси копија на Уставниот договор, отфрлувајќи ги белезите на европската држава (празник, химна, знаме итн). Поради притисокот на неколку држави-членки, Повелбата не е дел од Лисабонскиот договор. Наместо сите 54 одредби да се вклучат во Договорот од Лисабон, со член 6 (1) од договорот се прави референца на Повелбата и се вели дека таа има подеднаква правна сила и статус како и Договорите. Така член 6 (1) ДЕУ вели „Унијата ги признава правата, слободите и начелата утврдени во Повелбата за фундаменталните права на Европската Унија од 7 декември 2000 година, како што е приспособена во Стразбур, на 12 декември 2007 година, која ја има истата правна сила како и Договорите“.

Од 2009 со усвојувањето на Договорот од Лисабон, Повелбата станува примарно право на ЕУ задолжително за примена од страна на сите институции при ЕУ кога го применуваат европското право, а со член 6 (2) од Договорот од Лисабон, ЕУ се обврзува, односно создава правна рамка за пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за заштита на човековите права.

⁹⁸ Communication from the Commission, Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals. Methodology for systematic and rigorous monitoring, COM(2005) 172 final of 27.4.2005.

⁹⁹ Rules on procedure of the European Parliament OJ L 044 (2005)

¹⁰⁰ Directive 2003/86/EC Directive 2005/85/EC

Луѓето не се свесни дека имаат права како индивидуи, тие не се свесни дека тоа се темелни човекови права. Нашиот човек е изгубен во овој конгломерат. Тој прво сака да се идентификува со партијата или со верата, а дури потоа ќе отпочне борба за своите права.

3. ОСНОВНИТЕ ПРАВА И СЛОБОДИ КАКО ДЕЛ ОД ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Европската Унија денес, шеесетина години по основањето на првата Заедница, се наоѓа во фазата во која интегрирањето на држави-членки не е само економски процес, ниту процес во кој се зборува повеќе за права одошто за човековите права. Денес правото за човековите права се интегрален дел од правото на Европската Унија. Сепак, прашањето кое повеќето од авторите си го поставуваат е каде ги наоѓаме изворите на правото за човековите права?

Судот на правдата на ЕУ веќе одамна ги има потврдено основните принципи на правото како извори. Односно, основните (човековите) права ги интегрираат основните принципи на правото и тие претставуваат главен извор на правото при утврдувањето кои права и во кој обем ќе се заштитиуваат во ЕУ¹⁰¹. Во пресудата по случајот *Nold*¹⁰² Судот не само што го признал карактерот на основните принципи како извор на правото, туку зборувајќи за „инспирација за квалификувањето на основните права на ниво на ЕУ“ дополнително го идентификувал меѓународното право за правата на човекот. Кога станува збор за другите извори, или

за внатрешните извори на правото за човековите права, состојбата е повеќе од јасна. Договорот за функционирање на Европската Унија во својот дел VI, оддел 5, кој се однесува на Судот на правдата на Европската Унија посочува на примарни и секундарни, односно дополнителни извори¹⁰³ на правото на Европската Унија. Оттаму, произлегува дека правото за човековите права има три главни извори во рамките на правото на ЕУ: 1) Примарното право, во рамките на кое е и Повелбата за основните права на Европската Унија; 2) Секундарното право на Европската Унија; 3) Меѓународното право за правата на човекот и меѓународните договори кои ЕУ ги има ратификувано, односно кон кои има пристапено и 4) пресудите на Судот на правдата на Европската Унија и уставните традиции на државите-членки пресликани во основните принципи на правото на Европската Унија.

1. Примарното право и Повелбата за основните права на Европската Унија

Примарните извори на правото на ЕУ или примарното право на Европската Унија го сочинуваат основачките договори (Договорот за Европската Унија и Договорот за функционирање на Европската Унија), договорите за измена и дополнување на основачките договори, односно договорите за реформи, протоколите кон основачките до-

¹⁰¹ Interlocking Constitutions – Towards an Interordinal Theory of National, European and UN Law, Luis I Gordillo; Hart Publishing 2012

¹⁰² Case 4/73 Nold [1974], para. 13

¹⁰³ http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/

говори, меѓу кои и Повелбата за основните права на Европската Унија и договорите за пристапување во ЕУ¹⁰⁴.

Европската Унија во почетокот беше примарно економско обединување, оттаму во процесот на нејзиното основање не беа договорени одредби кои се однесуваат на основните права. Ова, како и поради приматот на економското обединување, се должеше и на фактот дека политичките лидери во тоа време сметаа дека еден примарно економски ентитет нема, ниту смее да има влијание врз основните права¹⁰⁵. Имајќи го предвид ова разбирање, а сепак знаејќи дека заедничкиот пазар мора да функционира во одредена рамка во основачките договори, беа предвидени неколку права, како што се забраната за дискриминација врз основа на национална припадност и правото на еднаква плата за мажите и жените.

Продорот на почитувањето и заштитата на основните права во договорното право на Европската Унија се прави со **членот 2** од Договорот за Европската Унија, кој зборува за вредностите на кои почива Унијата, за понатаму во членот 7 да разработи

член 2, Договор за Европската Унија

„Унијата се темели на вредностите на почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучително и правата на лицата што им припаѓаат на малцинства. Овие вредности се заеднички за земјите-членки во општество во кое преовладуваат плурализмот, не-дискриминацијата, толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквоста меѓу мажите и жените.“

механизам со кој ќе го обезбеди почитувањето на членот 2 во случаите кога Европскиот совет ќе утврди дека постои **јасен ризик за сериозна повреда** на вредностите од членот 2, односно постои **сериозна и постојана повреда** на вредностите од членот 2. Механизмот предвидува можност Советот да одлучи да преземе мерки со кои се прекинуваат одредени права на соодветна држава-членка која го прекршила членот 2. Преземајќи ги утврдените мерки за т.н. дисциплинирање на државите-членки, Советот **може да одлучи привремено да прекине одредени права на соодветната држава-членка** вклучувајќи ги и правото претставниците на конкретната држава да учествуваат во одлучувањето во Унијата. Од другата страна, ваквата одлука на Советот не се однесува на обврските согласно одредбите на договорот, кои **продолжуваат да бидат обврзувачки** за државата.

Во договорното право на ЕУ, покрај претходно објаснетите два члена, дополнително во членот 6(3) се гарантира улогата на основните права како основен принцип на правото на Унијата, притоа повикувајќи се на Европската конвенција за човековите права и на гарантираните права како на инспирација на овие основни принципи.

член 6(3), Договор за Европската Унија

„Основните права, гарантирани во Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и како што произлегуваат од заедничките уставни традиции на државите-членки, претставуваат основни начела на правото на Унијата.“

Обидите да се систематизира правото за човековите права во Европската Унија не се нови. Дискусијата за утврдувањето на една т.н. *Magna Carta* или **Закон за права-**

¹⁰⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14534_en.htm

¹⁰⁵ Hanneke Senden, Interpretation of Fundamental Rights in a Multilevel Legal System; Intersentia 2011

та во рамките на Унијата започнале уште во раните седумдесетти, а кога бил направен првиот обид тогашните Европски заедници да пристапат кон Европската конвенција за човековите права,¹⁰⁶ дискусијата била целосно засенета. Обновувањето на дискусијата се случи во доцните деведесетти, кога соочени со напливот на државите од Средна и од Источна Европа, кои доаѓаа од поинаков систем и во кои постоеше поинакво разбирање за правата на граѓаните, државите-членки, читај Европскиот совет, заклучија¹⁰⁷ дека е потребна кодификација на правото за правата на човекот. Повелбата беше изготвена за период од речиси една година, а својот почеток го имаше како меѓуинституционален договор на Европскиот парламент и Советот на Европската Унија по нејзиното **свечено прогласување**¹⁰⁸ на маргините на Самитот од Ница, на 7 декември 2000 година.

Од нејзиното свечено прогласување до целосното инкорпорирање во примарно-

то законодавство со стапувањето во сила на Договорот од Лисабон во декември 2009 година Повелбата го немаше квалитетот на директна применливост кој го поседуваат актите на примарното право. Згора на тоа, Повелбата долго не ја уживаше ниту довербата на Европскиот суд на правдата. Сепак, нејзиното значење никако не смее да биде отфрлено и заборавено. Повелбата или во тоа време нејзината нацрт-верзија ја сметаа како дел од меѓународната правна рамка за дефинирање на европските вредности, како и на стандардите за заштита на човековите права утврдени со Советот на мудреци¹⁰⁹ при процената на состојбата со демократијата и човековите права во Австрија во времето на владата на Австриската слободарска партија на Јерг Хајдер. Во овој, ако може така да се нарече меѓупериод, на Повелбата најмногу се обраќаа токму институциите што ја прогласија, Европскиот парламент и Европската комисија, а беше речиси редовно инкорпорирана во преамбулите на актите што ги предлагаше Комисијата¹¹⁰.

¹⁰⁶ Во 1979 година Европската комисија усвои Меморандум за Пристапувањето на Заедниците кон Европската конвенција за човекови права, COM (79)210 – Bull EC (Supplement 2/79, 2 Мај 1979, 12) во кој се анализира можноста за пристапувањето кон Конвенцијата и ефектите од пристапувањето врз институционалното работење, правото на Заедниците, учеството на Заедниците во органите и телата на Конвенцијата и сл.

¹⁰⁷ Заклучоци на претседателството, Европски совет; Келн, 3-4 јуни 1999 година: точка 44. *Европскиот совет смета дека во актуелниот стадиум на развој на Европската Унија основните права на човекот применливи во Унијата треба да бидат консолидирани во Повелба, а со цел да станат појасни и повидливи.* http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm

¹⁰⁸ Свеченото прогласување на Повелбата за основните права на Европската Унија беше формален акт на нејзиното потпишување од страна на тогашните претседател на Европскиот парламент, Никол Фонтејн; претседавач на Советот на Европската Унија, Ибер Ведрин; претседател на Европската комисија, Романо Проди.

¹⁰⁹ Комитетот беше составен од поранешниот претседател на Финска Марти Ахтисари, поранешниот директор на Макс Планк-институтот за меѓународно право проф. д-р Јохан Фровајн и поранешниот министер за надворешни работи на Кралството Шпанија, комесар за транспорт и енергија и генерален секретар на Советот на Европа, Марселино Ореха. Извештајот беше објавен во рамките на Макс Планк-институтот и може да се преземе од нивната веб-страница: www.mpil.de

¹¹⁰ Со интерна одлука, од март 2001 година, SEC(2001)380/3, Европската комисија заклучува дека сите законодавни предлози или нацрт-инструменти кои имаат врска со основните права ќе содржат одредба со која реферираат на Повелбата и на усогласеноста со неа. Подоцна, со друга одлука, од април 2005 година, COM(2005)172, Комисијата ја пропишува и методологијата за систематско и ригорозно следење на усогласеноста на законодавните предлози со Повелбата за основните права.

Повелбата за основните човековите права првпат била применета како основа за толкување на правото на Европската Унија, а со тоа станала дел од процес пред Европскиот суд на правдата, од генералните адвокати на судот¹¹¹. Во 2002 година Судот од прва инстанца, во случајот *T-54/99 Max. mobil* прв од сите судски органи во Унијата се повикува на Повелбата за основните права на Европската Унија. Од другата страна, првиот случај кога тоа го направил Судот на правдата е *C-141/02 Commission of the European Communities v T-Mobile Austria GmbH*. Во случајот Големиот совет на Судот по предлог на генералниот адвокат Појарес Мадуро, во повеќе наврати низ текстот на пресудата се повикува на Повелбата за основните права на Европската Унија и нејзините одредби и сфаќања ги користи за да го поткрепи своето гледиште. Конечно во овој меѓупериод и националните судови започнаа да се повикуваат на Повелбата кога расправаа за човековите права и притоа го толкуваа националното законодавство во духот на Европската Унија¹¹².

Оттаму, произлегува дека и пред стапувањето во сила на Договорот од Лисабон, Повелбата за основните права на Европската Унија претставувала исклучително важен акт кој помагал во единствено толкување на правата, а ги обединува и уставните традиции на државите-членки. Групирајќи ги сите наведени влијанија или ефекти на Повелбата, може да се заклучи дека таа ги имала следните значења: прво, претставувала меѓуинституционален договор кој ги обврзувал институциите да го почитуваат и притоа ќе обезбедат нивните акти да не го поткопуваат системот на основни права пропишан со него; второ, Судот на правдата можел да одлучи согласно природата на

случаите да ја примени Повелбата и на тој начин да потврди еден од општите правни принципи; трето, преку примената од националните уставни судови, одредени одредби добиле правно значење.

Почнувајќи од декември 2009 година главната улога во заштитата на основните права во Европската Унија ја има Повелбата за основните права. Повелбата утврдувајќи листа на основни права (*види листа на страна 40*) кои Унијата ги препознава и заштитува ја надминува дихотомијата на човековите права која владееше во теоријата дотогаш. Наместо да зборува за граѓански и политички слободи и права, наспроти економски, социјални и културни права, Повелбата во поинаков редослед утврдува педесетина основни права организирани во посебни поглавја, а во својата преамбула правата ги опишува како „неделиви, универзални вредности на човекот“¹¹³.

Анализата на документот помага во одредувањето на основните карактеристики на Повелбата и на правата утврдени со неа. Најнапред, документот се занова на човековото достоинство¹¹⁴, наведувајќи дека тоа е неповредливо и дополнително опишувајќи го преку правото на живот, интегритет на личноста, забраната за тортура, ропство и присилна работа. Со други зборови упатувајќи на човековото достоинство како на некаков т.н. **метапринцип**.

Понатаму, со Повелбата се воведува имплицитна хиерархија на правата, односно нова дихотомија изразена преку гаранциите на правата со Повелбата. Објаснувањата на Повелбата¹¹⁵ идентификуваат двојни

¹¹¹ Случај *C-173/99 Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union*, во мислењето на генералниот адвокат А. Тицијано; точка 26

¹¹² Одлука на пленумот на Уставниот суд на Кралството Шпанија во случајот 292/2000 по барање за оцена на уставноста, а во врска со повредата на основното право на заштита на личните податоци.

¹¹³ Повелба за основните права на Европската Унија, 2000/С 364/01, преамбула, параграф 2.

¹¹⁴ „Човековото достоинство не е само основно право, туку самото по себе претставува темел за сите основни права“ Објаснувања во врска со Повелбата за основните права на Европската Унија (2007/С 303/02)

¹¹⁵ Објаснувања во врска со Повелбата за основните права на Европската Унија (2007/С 303/02)

Пример за членови од Повелбата што содржат само принципи

Член 25 – Права на старите

Член 26 – Интеграција на лица со пречки

Член 37 – Заштита на животната средина

Пример за членови од Повелбата што содржат принципи, но и права

Член 23 – Еднаквост помеѓу мажот и жената

Член 33 – Семеен и професионален живот

Член 34 – Социјално осигурување и социјална помош

вредности за правата и за принципите што упатува на можност за поблага заштита или понизок степен на заштита на принципите. Според Објаснувањата на Повелбата, принципите за разлика од експлицитно гарантираните права можат да бидат заштитени преку законодавни и извршни акти, а се правно препознатливи само во обемот во кој претходно актите во кои се опишани го утврдиле. Сепак, ваквата дихотомија не е јасно утврдена, и согласно толкувањата на теоретичарите зависи најмногу од видувањето на Судот на правдата¹¹⁶.

Дополнително на појаснувањата кон утврдената дихотомија, *Објаснувањата на Повелбата* не предвидуваат експлицитна листа на права, односно на принципи, што самото по себе значи дека не се воскреснува старата поделба на граѓански и политички слободи и права наспроти економски, социјални и културни права.

Самото усвојување на Повелбата значеше срамежливо, но сепак доволно јасно, разбирање на погрешната хиерархија на економското обединување која се изразува помеѓу правата од Европската Унија¹¹⁷ и човековите

права во Европската Унија. Откако во случајот *Kadi*¹¹⁸ Судот на правдата им обезбеди посебна тежина на човековите права, меѓу другото, идентификувајќи ги „принципите на слобода, демократија и почитување на човековите права и основните слободи“¹¹⁹, на начинот на кој се опишани во членот 6(1) од Договорот за функционирањето на Европската Унија како **темел на Унијата**, усвојувањето на Повелбата значи само дополнително зајакнување на нивниот статус, обезбедување на целосната заштита и забрана за какво било ограничување.

Зборувајќи за ограничувањата, Повелбата, наспроти Европската конвенција за човековите права, содржи едно генерално ограничување. Ова може да биде разбрано како принципиелно ограничување на сите права утврдени со Повелбата, но членот 52(3) пропишува дека таму каде што правата утврдени со Повелбата се идентични со тие утврдени од Конвенцијата ќе бидат гарантирани во значење и обем идентични на Конвенцијата, со резерва Унијата да може да одреди повисок степен на заштита. Објаснувањето на Повелбата содржи цела листа на членови и права и нивни кореспондентни права во Европската конвенција за човековите права и притоа го утврдува обемот на заштитата каде што е тоа можно, согласно толкувањето на Европскиот суд за човековите права¹²⁰.

¹¹⁶ Објаснувања во врска со Повелбата за основните права на Европската Унија (2007/С 303/02), точка 52(7), „Објаснувањата составени како водич за толкувањето на Повелбата ќе бидат земени предвид од Судовите во Унијата и државите-членки.“

¹¹⁷ Правата од Европската Унија (анг. EU Rights) произлегуваат од одредбите за внатрешниот пазар и се целосно поврзани со внатрешниот пазар. За разлика од нив, човековите права во Европската Унија се само тие кои се утврдени со Повелбата, неколку одредби во Договорите и пресудите на Судот на правдата на

Европската Унија.

¹¹⁸ Здружени случаи C-402/05 и C-415/05 *Kadi, Al Barakaat v Council of the European Union and the Commission of the European Communities* [2008] ECR I-6351.

¹¹⁹ Ibid 18, параграф 303

¹²⁰ Објаснувања во врска со Повелбата за основните права на Европската Унија

ПОВЕЛБА ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Повелбата внесува прегледност и кохерентна заштита на човековите права во рамките на Европската Унија, појаснувајќи ја нивната хиерархиска поставеност во рамките на правниот поредок на Унијата. Во исто време, Повелбата обезбедува поголема посветеност кон заштитата на човековите права и демократските процеси со што дополнително ја доближува Унијата до европските граѓани.

Повелбата ги надминува старите вештачки поделености помеѓу граѓанските и политичките права, на една страна, и економските, социјалните и културните права, на друга страна. Наместо тоа, правата во Повелбата се поставени во различни поглавја, а во преамбулата се опишани како „неделиви, универзални вредности на човечкост“.

ПОГЛАВЈЕ I – ДИГНИТЕТ

- Член 1 – Човечки дигнитет
- Член 2 – Право на живот
- Член 3 – Право на интегритет на човекот
- Член 4 – Забрана за тортура и нечовечки или понижувачки третман или казни
- Член 5 – Забрана за ропство и принудена работа

ПОГЛАВЈЕ II – СЛОБОДИ

- Член 6 – Право на слобода и сигурност
- Член 7 – Почитување на приватниот и семејниот живот
- Член 8 – Заштита на личните податоци
- Член 9 – Право на брак и право на основање фамилија
- Член 10 – Слобода на мисла, совест и религија
- Член 11 – Слобода на изразување и информирање
- Член 12 – Право на собирање и здружување
- Член 13 – Слобода на уметностите и науките
- Член 14 – Право на образование
- Член 15 – Слобода на избор на занимање и право на вклучување во работа
- Член 16 – Право да започне бизнис
- Член 17 – Право на сопственост
- Член 18 – Право на азил
- Член 19 – Заштита во случај на отстранување, протерување и екстрадиција

ПОГЛАВЈЕ III – ЕДНАКВОСТ

- Член 20 – Еднаквост пред правото
- Член 21 – Недискриминација
- Член 22 – Културни, религиски и јазични различности
- Член 23 – Еднаквост помеѓу мажот и жената
- Член 24 – Права на детето
- Член 25 – Права на старите
- Член 26 – Интеграција на лица со пречки

ПОГЛАВЈЕ IV – СОЛИДАРНОСТ

- Член 27 – Права на работниците да се информираат и консултираат
- Член 28 – Право на колективно преговарање и акции
- Член 30 – Заштита на пристап
- Член 31 – Фер услови за работа
- Член 32 – Заштита на детскиот труд и заштита на младите луѓе на работа
- Член 33 – Семеен и професионален живот
- Член 34 – Социјално осигурување и социјална помош
- Член 35 – Здравствена заштита
- Член 36 – Пристап кон услугите од општ економски интерес
- Член 37 – Заштита на животната средина
- Член 38 – Заштита на потрошувачите

ПОГЛАВЈЕ V – ГРАЃАНСКИ ПРАВА

- Член 39 – Право на глас и кандидатура на избори за Европскиот парламент
- Член 40 – Право на глас и кандидатура на локални избори
- Член 42 – Право на добра администрација
- Член 43 – Право на пристап до документи
- Член 44 – Правобранител
- Член 45 – Право на жалба
- Член 46 – Слобода на движење и избор на живеалиште

ПОГЛАВЈЕ VI – ПРАВДА

- Член 47 – Право на ефективен правен лек и на фер судење
- Член 48 – Презумпција на невиност и право на одбрана
- Член 49 – Принципи на легалност и пропорционалност на кривичните дела и казните
- Член 50 – Забрана за двојно казнување за исто кривично дело

Натаму одредбите на Повелбата (членовите 51-54) го ограничуваат нејзиниот обем и ја обезбедуваат конзистентноста со други извори на правото за човековите права.

Конечно, анализата нема да биде целосна без анализа на текстот на Договорот од Лисабон. Правејќи ја оваа анализа, може да се утврди дека Повелбата не станала дел од одредбите на самиот договор, туку нејзиниот текст е засебен документ во прилог кон Договорот. Можеби малку различно од Договорот за уставот, но, сепак, Лисабонскиот договор на Повелбата и го обезбедува потребното ниво на **конституционализација (уставност)** и истата правна вредност како и одредбите на Договорите. Ако на Договорот и Повелбата им се додадат Декларацијата #1, односно Протоколот #30 ќе може да се утврди дека Повелбата е правно обврзувачка и произлегува од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и уставните традиции на државите-членки, но таа сепак „не го проширува полето на примена на правото на Унијата над надлежностите на Унијата и не воспоставува ново овластување или задача за Унијата, ниту, ги изменува надлежностите и задачите што се дефинирани со договорите“¹²¹.

Оттука, следува заклучокот дека граѓаните можат да очекуваат заштита на своите права и притоа можат да го засноваат своето тужбено барање не само врз одредбите на Повелбата за основните права на Европската Унија, туку и врз правата утврдени со пресудите на Судот на правдата на Европската Унија¹²².

2. Секундарното право на Европската Унија

Секундарните извори на правото на ЕУ или секундарното право на Европската Унија го сочинуваат актите на институциите¹²³, како и неколку типа меѓународни

договори (*меѓународните договори кои ЕУ ги потпишува со трети држави; договорите кои ги склучуваат меѓусебно државите-членки и меѓуинституционалните договори*).

Секундарното право на Европската Унија придонесува кон системот за заштита на основните права еднакво како и Повелбата за основните права, понекогаш подобрувајќи ги стандардите на заштитата или развивајќи ја понатаму регулативата за одредено конкретно право согласно актите на Советот на Европа, или можеби на друга организација активна во заштитата на правата на човекот. Постои долга листа на акти на секундарното право на Унијата со кои натаму се регулира одредено право од листата утврдена со Повелбата, или пак со другите извори на правото на ЕУ. Следејќи ја оваа логика можеме да покажеме многу примери за натамошно регулирање одредени права во повеќе од политиките на Унијата и во голем број акти на секундарното право.

За илустрација во студијата разработуваме неколку примери. Како почеток на листата, правото на здрава животна средина, покрај својот опис во Повелбата за основните права, каде што се утврдува дека „Врз основа на принципот за одржлив развој, политиките на Унијата мора да интегрираат висок степен на заштита на животната средина и подобрување на квалитетот на животната средина“¹²⁴ се разработува натаму во повеќе сектори и во повеќе од 70 акти на политиката за животна

поделат на две категории, типичните акти на институциите кои воедно се правно-обврзувачки (*регулативи, директиви, одлуки*) и нетипичните акти на институциите кои не се правно-обврзувачки (*комуникации, препораки, заеднички позиции и заеднички мислења*).

(2007/С 303/02), Објаснувања за член 52

¹²¹ Декларација #1 од Договорот од Лисабон, (2010/С 83/01)ЕН 30.3.2010 Службен весник на Европската Унија С 83/1

¹²² Види точка 4 - Пресудите на Судот на правдата на Европската Унија и уставните традиции на државите-членки.

¹²³ Актите на институциите можат да се

¹²⁴ Договор од Лисабон (2010/С 83/01)ЕН 30.03.2010 Службен весник на Европската Унија С 83/1, во издание на македонски јазик од Фондацијата Конрад Аденауер – Македонија, Повелба за основните права, член 37

средина¹²⁵.

Следниот пример е принципот на еднаквост¹²⁶ разработен во забраната за дискриминација, прифаќањето на културната, религиската и јазичната разновидност и принципот на еднаквост помеѓу мажите и жените¹²⁷. Во секундарното законодавство принципот на еднаквост и трите концепти во негов состав се разработени како еднаквост помеѓу мажите и жените, во две различни директиви¹²⁸, додека дополнително се разработува заштитата од дискриминација заснована на расна или етничка припадност¹²⁹, односно се утврдува генерална рамка за обезбедување севкупна еднаквост¹³⁰. Вака развиеното законодавство на

Унијата¹³¹ не само што придонесува за развојот на разбирањето и заштитата на принципот и правата кои произлегуваат од него во Унијата и кај државите-членки, туку помага во натамошниот развој на разбирањето на правото на еднаквост.¹³²

Слични примери може да се видат и кај други од наведените права во Повелбата, а притоа влијанието што се остварува често е видливо и врз системите за заштита на човековите права развиени од Обединетите нации, односно на повеќето меѓународни конвенции кои се од важност за Унијата или каде што Унијата е една од потписничките. Листата може да биде долга, но за потребите на оваа студија доволни се неколку примери: концептот за разумно домување со своето влијание врз Конвенцијата на ООН за правата на лицата со пречки, односно законодавството за човечката димензија и човековото достоинство и заштитата од тортура и нехуман третман во ЕУ како дополнување на документите на ООН; и законодавството за азил и особено Директивата за семејно обединување¹³³ со своето влијание врз правната практика на Европскиот суд за човековите права.

3. Меѓународното право за правата на човекот и меѓународните договори што ЕУ ги има ратификувано

Во услови на сè поголема глобализација, кога човековите права повеќе не можат да бидат само локално прашање, туку ста-

¹²⁵ Преглед на севкупното законодавство во политиката за животната средина изработено од Европската комисија http://europa.eu/legislation_summaries/environment/index_en.htm

¹²⁶ Договор од Лисабон (2010/С 83/01) EN 30.03.2010 Службен весник на Европската Унија С 83/1, во издание на македонски јазик од Фондација Конрад Аденауер – Македонија, Повелба за основните права, член 20

¹²⁷ Договор од Лисабон (2010/С 83/01) EN 30.03.2010 Службен весник на Европската Унија С 83/1, во издание на македонски јазик од Фондацијата Конрад Аденауер – Македонија, Повелба за основните права, членови 21 до 23

¹²⁸ Директива 2006/54/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот од 5 јули 2006 за имплементацијата на принципот на еднакви можности и еднаквост помеѓу мажите и жените кај вработувањето и професијата (повторна објава) [2006] ОЈ L 204/23; Директива на Советот 2004/113/ЕЗ од 13 декември 2004 за имплементацијата на принципот на еднаквост помеѓу мажите и жените во пристапот до стоки и услуги [2004] ОЈ L 373/37.

¹²⁹ Директива на Советот 2000/43/ЕЗ (расна дискриминација) за имплементација на принципот на еднаквост без оглед на расната и етничката припадност [2000] ОЈ L 180/22

¹³⁰ Директива на Советот 2000/78/ЕЗ (рамковна директива) од 27 ноември 2000 со која се воведува општа рамка за еднаквост при вработување и во професијата [2000] ОЈ L 303/16

¹³¹ Преглед на севкупното законодавство во однос на еднаквоста и заштитата од дискриминација изработено од Европската комисија <http://o.mk/bc3of>

¹³² Преку пресудата на Големата сала на Европскиот суд за човекови права од случајот *DH and others v. the Czech Republic* се прикажува влијанието кое Советот на Европа и судот од Стразбур го трпат од натаму разработеното законодавство за гарантирање на еднаквоста и заштитата од дискриминација <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83256>

¹³³ Директива на Советот 2003/86/ЕЗ од 22 септември 2003 за правото на семејно обединување [2003] ОЈ L 251/12

нуваат универзален кодекс, односно кога заштитата на човековите права во границите на една држава повеќе не е доволна, еден од изворите на правото за темелните права на Европската Унија мора да биде и меѓународното право за правата на човекот. Меѓународното право за правата на човекот се јавува како извор на правото на ЕУ во две форми: како интерпретативен материјал во развојот на општите правни принципи, односно основа за толкување и утврдување на обемот на гарантираните права согласно Повелбата.

Имајќи предвид дека меѓународното право за правата на човекот претставува дел од обичајното меѓународно право, а сè почесто станува материја што има карактер на *ius cogens* норма, неговата правно-обврзувачка сила за Унијата е повеќе од јасна. Сепак, формално-правно Европската Унија многу ретко се јавува во улогата на потписник или страна на меѓународен договор со кој се обезбедува заштитата на човековите права. Ваквата практика е последен тренд¹³⁴ во работењето на Унијата и претставува најдобар начин за изразување најсилна поддршка во промоцијата и заштитата на одредено човеково право. Споредниот ефект на ваквиот тренд е зајакнувањето на позицијата на ЕУ и нејзиното влијание во заштитата на човековите права, како и обезбедувањето на транспарентноста и одговорноста на институциите на ЕУ кон органите и телата на другите системи за заштита на човековите права.

Користејќи го меѓународното право за правата на човекот како интерпретативен материјал во развојот на општите правни принципи, Судот на правдата на Европската Унија речиси секогаш се повикувал на меѓународните договори чии потписнички се некои од државите-членки. Анализирајќи ја работата на Судот и договорите што тој ги зема предвид може да се заклучи

дека сепак тука предничи Европската конвенција за човековите права, како и судската практика на Европскиот суд за човековите права од Стразбур. Ваквата практика се рефлектира и во членот 6(3) од Договорот за Европската Унија за кој зборуваме погоре, а кој единствено упатува на Европската конвенција за човековите права како извор за толкување и градење на општите правни принципи.

4. Пресудите на Судот на правдата на Европската Унија и уставните традиции на државите-членки

Како што беше објаснето погоре, граѓаните во Европската Унија можат заштитата на своите права да ја засноваат на одредбите од Повелбата за темелните права во ЕУ и врз правата утврдени со пресудите на Судот на правдата на Европската Унија. Исто така, имајќи го предвид фактот дека Судот се служи со *ius cogens* нормите во кои спаѓа меѓународното право за правата на човекот во градењето на општите правни принципи, станува јасно дека последниот од изворите на правото важни за заштитата на човековите права е судската практика¹³⁵ на Судот на правдата.

Грижливо чувајќи го своето право да го толкува законодавството на Европската Унија, како и неговата автономија, Судот на правдата помогнал, преку своите одлуки, низ историјата, да бидат разјаснети, утврдени и подобрени следните основни права¹³⁶:

¹³⁵ Судската практика на Судот на правдата на Европската Унија со меѓународното право, општите правни принципи и основните права кои се општоприфатени и признаени и претставуваат дел од *ius cogens*, се дел на т.н. дополнителни извори на правото на Европската Унија. Ваквите извори ги користи првенствено Судот на правдата во случаите кога примарното или секундарното право не е доволно јасно и прецизно и се бара дополнително појаснување или прецизирање на правото. <http://o.mk/399d1>

¹³⁶ Interlocking Constitutions – Towards an Interordinal Theory of National, European and UN Law, Luis I Gordillo; Hart Publishing 2012;

¹³⁴ Европската Унија од неодамна е потписник на Конвенцијата за правата на лицата со пречки, а во тек се преговорите за пристапувањето кон Европската конвенција за човековите права.

Принципот на еднаквост [Повелба, член 20] (*еднаквост при постапувањето со луѓето кои се наоѓаат во иста или слична состојба*), кој натаму во својот опфат ја вклучи и општата забрана за дискриминацијата [Повелба, членови 21-23], почнувајќи од дискриминација врз основа на расна и етничка припадност, преку половата припадност, која на крајот прерасна во еднаквост врз основа на сексуална определба.

Правото на фер судење [Повелба, член 47], кое натаму ги опфати и правото на ефективна судска контрола или правото на жалба, правото на судење во разумен рок, правото на двостраност на постапката и можноста да се изведуваат докази, правото на одбрана и презумпција на невиноста [Повелба, член 48].

- Здружени случаи C-117/76 и C-16/77 *Albert Ruckdeschel and Hansa-Lagerhaus Ströh v Hauptzollamt Habrug-St. Annen; Diamalt AG v Hauptzollamt Itzehoe (Ruckdeschel)* [1977] ECR 1753, параграф 7.
 - Случај C-267/06 *Tadao maruko v Versorgungsanstalt der Deutschen Bühnen* [2008] ECR I-1757, параграф 72.
 - Случај C-280/93 *Germany v Council* [1994] ECR I-04973, параграф 8.
-
- Случај C-98/79 *Josette Pecastaing v Belgium* [1980] ECR 691, параграфи 21-22
 - Здружени случаи C-174/98 P и C-189/998 P *Netherlands and Van der Wal v Commission* [2000] ECR I-1, параграфи 17-18
 - Случај C-222/84 *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651, параграф 18
 - Случај C-263/02 P *Commission v Jégo-Quéré* [2004] ECR I-3425, параграфи 29-50
 - Случај C-185/95 P *Baustahlgewebe v Commission* [1998] ECR I-8417, параграфи 20-22 и 26-48
 - Случај C-17/98 *Emesa Sugar* [2000] ECR I-665, параграфи 10-18
 - Случај C-199/92 P *Hüls v Commission* [1999] ECR I-4287, параграфи 149-150
 - Случај C-7/98 *Dieter Krombach and André Bamberski* [2000] ECR I-1935, параграфи 35-46
 - Здружени случаи C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P to C-208/02 P and C-213/02 P *Dansk Rørindustri and others v Commission* [2005] ECR I-54225

<p>Принципот на правна сигурност, кој натаму ги опфаќа и забраната за ретроактивно дејство на казнените одредби [Повелба, член 49], принципот на поблаг закон во казнувањето и принципот на забрана за повторно судење за исто дело [Повелба, член 50].</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Здружени случаи C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P to C-208/02 P and C-213/02 P <i>Dansk Rørindustri and others v Commission</i> [2005] ECR I-54225 ▪ Случај T-48/96 <i>Acme Industry & Co Ltd v Council</i> [1999] ECR II-3089, параграф 30 ▪ Здружени случаи C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P to C-252/99 and C254/99 <i>Limburgse Vinyl Maatschappij and others v Commission</i> [2000] ECR I-8375, параграфи 59-63
<p>Човековото достоинство [Повелба, член 1 и членови 3 до 5]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Случај C-337/98 <i>Commission v France</i> [2000] ECR I-8377, параграфи 70-77
<p>Правото на живот [Повелба, член 2 и член 9], кое воедно ги опфаќа и приватноста [Повелба, член 8], семејниот живот [Повелба, член 7], неповредливост на домот и писмата [Повелба, член 8], тајност на здравствената состојба и тајност на односите помеѓу лекарот и пациентот [Повелба, член 35].</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Случај C-165/82 <i>Commission v UK</i> [1983] ECR 3431, параграф 31 ▪ Случај C-369/98 <i>TR & P Fisher</i> [2000] ECR I-6751, параграфи 32-38 ▪ Случај C-249/86 <i>Commission v Germany</i> [1989] ECR 1263, параграф 10 ▪ Случај C-60/00 <i>Mary Carpenter</i> [2002] (n 143), параграфи 40-46 ▪ Случај C-5/85 <i>AKZO Chemie</i> [1986] (n 97), параграфи 25-27 ▪ Случај C-404/92 P <i>X v Commission</i> [1994] ECR I-4737, параграфи 17-24 ▪ Случај T-176/94 <i>K v Commission</i> [1995] ECR I-A-00203, II-00621, параграф 31 ▪ Случај C-62/90 <i>Commission v Germany</i> [1992] ECR I-2527, параграф 23 ▪ Здружени случаи C-46/87 and 227/88 <i>Hoechst</i> [1989] (n 82), параграфи 17-18
<p>Слобода на вероисповедта [Повелба, член 10]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Случај C-13/75 <i>Prais v Council</i> [1975] ECR 1589, параграфи 6-19
<p>Слобода на мислата и говорот [Повелба, член 10 и член 11]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Случај C-112/00 <i>Schmidberger v Austria</i> [2003] ECR I-5659, параграфи 79-80
<p>Слобода на здружување [Повелба, член 12], која особено опфаќа право на синдикално здружување [Повелба, член 27 и член 28] и слобода на мирно собирање и искажување протест [Повелба, член 12].</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Случај C-415/93 <i>Union royale belge des sociétés de football associations and others v Bosman</i> (Bosman) [1995] ECR I-4921, параграф 79 ▪ Случај C-235/92 P <i>Montecatini v Commission</i> [1999] ECR I-4539, параграф 137 ▪ Случај C-36/75 <i>Rutili v Ministre de l'Intérieur</i> [1975] (n 76), параграфи 31-32

Право на сопственост [Повелба, член 17]	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Случај C-4/73 <i>Nold</i> [1974] (п 32), параграф 14 ▪ Случај C-44/79 <i>Hauer</i> [1979] (п 96), параграфи 17-30
Слобода на пазарот и претприемаштвото [Повелба, член 15 и член 16]	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Случај C-230/78 <i>Eridania</i> [1979] ECR 2749, параграфи 20-22
Слобода на движење [Повелба, член 4 и член 5, член 18 и член 19, член 46]	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Случај C-36/75 <i>Rutili v Ministre de l'Intérieur</i> [1975] (п 76), параграф 32

Имајќи го предвид развојот на правната мисла, како и фактот колку Судот на правдата се гордее со својата улога како креатор на правото, оваа листа нема да биде конечна. Отвореноста ќе биде двострана, и за утврдувањето нови права и за нивно поинакво толкување и дополнување.

4. ЗАШТИТУВАЊЕТО НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА СОГЛАСНО ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Согласно одредбите на договорите или конкретно членот 260 од Договорот за функционирање на Европската Унија¹³⁷, Судот на правдата на Европската Унија е првата институција задолжена за заштитата на основните права. Согласно одредбите на договорите, Судот, има надлежност да ја утврдува усогласеноста на актите на институциите со одредбите на договорите, меѓутоа и усогласеноста на националното право со одредбите на правото на Европската Унија. Се разбира, утврдувањето на усогласеноста на правото на Европската Унија секогаш ја вклучува и усогласеноста со одредбите за основните права, а притоа единствениот исклучок од ваквата надлеж-

ност на Судот е Заедничката надворешна и безбедносна политика¹³⁸.

Постапката за утврдување на усогласеноста со правото на Европската Унија може следејќи ги различните патишта да дојде пред Судот на правдата директно, односно индиректно по упатување од националните судови на државите-членки. Оттаму, произлегува дека различните постапки можат да бидат иницирани директно пред Судот од страна на институциите на Унијата, односно другите активно легитимирани индивидуални тужители, или од државите-членки и нивните судски институции што ги исполнуваат сите критериуми на *Vaassen*¹³⁹.

1. Европската комисија и тужбите за повреда на правото на ЕУ

Централната улога во постапките за заштитата на принципот на владеење на правото и обезбедување усогласеност на актите на државите-членки со правото на Европската Унија ја има Судот на правдата, но главната улога е на Европската комисија. Согласно

¹³⁷ Договор од Лисабон (2010/С 83/01)EN 30.03.2010 Службен весник на Европската Унија С 83/1, во издание на македонски јазик од Фондацијата Конрад Аденауер – Македонија, Консолидирана верзија на Договорот за функционирање на Европската Унија, член 260

¹³⁸ Договор од Лисабон (2010/С 83/01)EN 30.03.2010 Службен весник на Европската Унија С 83/1, во издание на македонски јазик од Фондацијата Конрад Аденауер – Македонија, Консолидирана верзија на Договорот за функционирање на Европската Унија, член 275

¹³⁹ Procedural Law of the European Union by Koen Lenaerts, Dirk Arts and Ignace Maselis (Bray ed.); 2nd Edition (2006) Sweet & Maxwell, стр. 40

НАЧИНИ ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВДАТА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

	Процена на усогласеноста на акти на државите-членки со темелните права	Процена на усогласеноста на акти на институциите на ЕУ со темелните права
Директно постапување	Тужба за прекршување <i>Членови 258-260 ДФЕУ</i>	Тужба за поништување <i>Член 263 ДФЕУ</i>
		Приремена мерка <i>Член 278</i>
	Приремена мерка <i>Член 279 ДФЕУ</i>	Тужба за пропуштање на дејство <i>Член 265 ДФЕУ</i>
		Процена на усогласеноста на спогодби со трети држави и меѓународни организации <i>Член 218 ДФЕУ</i>
Индиректно постапување	Претходно прашање / Упатување од национален суд <i>Член 267 ДФЕУ</i>	Претходно прашање / Упатување од национален суд <i>Член 267 ДФЕУ</i>

но членовите 258 до 260 од Договорот за функционирање на Европската Унија, Судот на правдата има директна надлежност да постапува и да ја утврдува усогласеноста на актите на државите-членки со правото на Европската Унија (види график 3 и 4, во анексот кон студијата). Овие постапки можат да ги покренуваат самите држави-членки, но меѓудржавната солидарност прави најчесто постапките да бидат покренати по иницијатива на Европската комисија. Комисијата, во својата улога на чувар на Договорите, рутински ги гони државите-членки за секое прекршување на правото на Европската Унија. Сепак, начинот на искористување на оваа можност и потребата Комисијата понекогаш да биде политичко тело кое ќе договори¹⁴⁰ постапно отстра-

нување на прекршувањето со конкретната држава-членка ја доведува заштитата под прашање. Ова особено, ако се има предвид дека договореното често значи продолжување на прекршувањата на основните права. Ваквата практика на Комисијата не помага во обезбедувањето на ефикасна заштита и иако Комисијата прави сериозни напори за надминување на состојбата¹⁴¹, се-

Грција најнапред поведува постапка пред Судот на правдата (случај С-130/08 *Commission v Greece*), а потоа постигнувајќи спогодба со тужената држава ја повлекува тужбата и се откажува од натамошната постапка.

¹⁴¹ Комисијата изјавува дека ќе го интензивира своето работење и ќе ги зајакне своите капацитети за да обезбеди целосна, сеопфатна и ефикасна заштита на основните права, согласно одредбите на договорите и Повелбата за основните права на Европската Унија. *Стратегија за*

¹⁴⁰ Комисијата утврдувајќи прекршување на правото на ЕУ од страна на Република

пак потребна е сеопфатна процесна реформа за да се подобри заштитата.

Постои доволно простор за стратешко постапување и тужење за натаму да се развиваат содржината и опфатот на основните права. Ваквото стратешко постапување нема да биде ништо различно од постапувањето кое Комисијата го има во која било друга област од своја надлежност и при секоја тужба за прекршување¹⁴², а ќе значи сериозно подобрување на состојбата со заштитата на основните права во Европската Унија и постигнување целосна усогласеност со одредбите на Повелбата.

2. Националните судови го применуваат правото на ЕУ

Член 19(1), Договор за Европската Унија

„Судот на правдата на Европската Унија се состои од Судот на правдата, Општиот суд и специјализираните судови. Тој гарантира почитување на законите во толкувањето и примената на Договорите.

Земјите-членки утврдуваат правни средства, неопходни за да се обезбеди ефективна правна заштита во областите опфатени со правото на Унијата.“

ефикасна имплементација на Повелбата за основните права на Европската Унија, COM(2010)573

¹⁴² Користејќи го правото да ги тужи државите-членки за прекршување на правото на ЕУ, Комисијата повеќепати, во однос на единствениот европски пазар успеа да обезбеди подобро толкување за обврската државите-членки да преземат активности при укинувањето на трговските бариери, односно при одговорноста за прекршување на правото на ЕУ сторено од националните судови.

На прв поглед, впечатокот што се добива е дека примената на правото на ЕУ е акција резервирана за институциите на Унијата и за националните парламенти. Сепак, ако се погледне малу подобро, ќе се види дека националните судови се првата судска инстанца за примената на правото на Унијата и за обезбедување на заштитата на основните права. Договорот од Лисабон ја потврдува и дополнително ја зајакнува оваа улога на националните судови.

Низ годините, ваквата практика на т.н. соработка помеѓу судовите, националните судови на државите-членки и Судот на правдата, помогна да се развие доктрина која дополнително придонесува за севкупната усогласеност на правните системи на државите-членки со оној на Европската Унија. Покрај фактот дека правото на ЕУ, онаму каде што тоа не е директно применливо, се транспонира во правото на државите-членки, сега тоа, благодарение на оваа соработка е целосно вградено во националните правни системи. Националните судови судат врз основа на националното и на правото на Европската Унија. Судиите при одлучувањето се обврзани да го толкуваат националното законодавство во согласност со одредбите на договорите и другите акти на правото на ЕУ. Адвокатите во постапувањето можат да укажуваат на поволното право и практиката на Судот на правдата. Оттаму, произлегува дека сите потенцијални странки пред националните судови во државите-членки имаат силен мотив своите тужбени барања да ги засноваат на правото на Европската Унија и правата од Европската Унија, бидејќи тоа е гарант за повисокиот степен на заштита.

Во оваа смисла, за правилно и доследно толкување и примена на правото на ЕУ, Договорите предвидуваат посебен правен лек кој им е на располагање на националните судови, а тоа е инструментот претходно прашање, предвиден со

членот 267 од ДФЕУ. Согласно овој член, Судот на правдата на ЕУ има надлежност да ги толкува Договорите и валидноста и толкувањата на акти на институциите, телата, канцелариите или агенциите на ЕУ. Ако случај во кој се применува правото на ЕУ се најде пред кој било национален суд, судот може да побара претходно мислење од Судот на правдата. Ако пак таков случај се најде пред национален суд од последна инстанца, судот треба задолжително да побара претходно мислење од Судот во Луксембург.

3. Процена на усогласеноста на актите на Унијата со основните права

Согласно член 263 од Договорот за функционирање на Европската Унија, Судот на правдата има надлежност да врши проценка и на усогласеноста на актите на Унијата со одредбите од договорите, односно со основните права. Оттаму, државите-членки, но и институциите на Европската Унија можат да се јават во улога на **тужители** или, подобро кажано, иницијатори за оценка на усогласеноста или попозната како **тужба за поништување акти на ЕУ**. Притоа, кога зборуваме за државите-членки, вообичаено иницијатори на постапката се нивните влади. Тоа е привилегирана постапка и се нарекува директно оспорување. Редовното директно оспорување може да дојде по иницијатива на сите институции на Унијата; Европскиот парламент, Советот на ЕУ и Европската комисија (види график 3 и 4, во анексот кон студијата).

Во рамките на државите-членки постои можност обезбедена со договорите индивидуи да ги оспоруваат актите на ЕУ кога нивните права се загрозени, а актите се однесуваат директно на апликантот, односно индиректно ги повредуваат неговите права. Ваквото правило денес, ставот 4 од членот 263 од Договорот за функционирањето на ЕУ, го модификува и го олеснува од строгите толкувања на Судот, ноимајќи предвид дека сè уште се заснова на толкување не

претставува голема гаранција. Оттаму, во практиката многу поедноставно е да се следи индиректниот начин за оспорување на актите преку националните судови и користењето на постапката за претходно прашање.

4. Европскиот парламент како застапник за темелните права

Користејќи го демократскиот дефицит Европскиот парламент постапно го освојуваше отворениот простор кај утврдените надлежности на институциите на ЕУ и се наметнуваше како законодавец без кој не се може. Паралелно со зголемувањето на своите овластувања во однос на донесувањето на законодавство, Европскиот парламент доби нови овластувања кои излегуваат од областа на законодавството и почнувајќи од Договорот од Ница доби општ *locus standi*¹⁴³ пред Европскиот суд на правдата¹⁴⁴. Одредбата, која сега се содржи во членовите 263 и 265 од Договорот за функционирање на Европската Унија, и покрај тоа што не е прецизна, ги опфаќа и основните права¹⁴⁵, а се надоврзува и директно одговара на утврдениот демократски дефицит¹⁴⁶. Сепак, имајќи предвид дека станува збор за ново право на Парламентот, има многу ограничено искуство

¹⁴³ Во правото *locus standi* означува право или способност одредено правно или физичко лице да се јави како тужител, односно странка, или како учесник во спор, односно вмешувач, или сведок. За повеќе, види на: <http://definitions.uslegal.com/l/locus-standi/>

¹⁴⁴ Со Договорот од Ница се утврдува прв пат правото на Европскиот парламент да се појави како странка пред Судот на правдата и да иницира постапка против акт на друга институција.

¹⁴⁵ Првиот обид на Судот да ја стави во пракса одредбата со која се утврдува неговиот *locus standi*, врз основа на повреда на човековите права, беше оспорувањето на Директивата за семејно обединување.

¹⁴⁶ Michael Elkins B.A. (Hons); An analysis of the changes made to the European Parliament, Law of the European Union module, 2011, Level 5 – достапно на: <http://o.mk/ed65c>

според кое може да се оценува успехот во заштитата на основните права. Секако натамошното искористување на правото од страна на Парламентот гарантира некакво поместување во областа и подобрување на заштитата на основните права, но потребата од искористување на целиот спектар на права бара стратешко застапување, односно, користење на стратегија за парничарење во насока на правилно градење на судската практика за заштитата на основните права¹⁴⁷.

Градејќи ја стратегијата за активно застапување за основните права пред Европскиот суд на правдата Парламентот ќе мора да продолжи да ја развива својата улога при проверката на усогласеноста со договорите, општа или (*апстрактна*) проверка на усогласеноста, односно со своите овластувања како законодавец. Кога зборуваме за овластувањата на Европскиот парламент како законодавец, треба особено да се има предвид новата улога која тој ја доби по стапувањето во сила на Договорот од Лисабон¹⁴⁸ и доминантноста на вообичаената законодавна постапка¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Приоритетите за застапување ќе треба да ги имаат предвид варијабилите како што се: колку оштетените од прекршувањето на правата се во можност, односно имаат волја да побараат заштита самостојно; колку прекршувањето на правата го поткопува меѓународниот систем за заштита на човековите права и дали можеби станува збор за ново право чија заштита бара итно постапување.

¹⁴⁸ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

¹⁴⁹ Согласно член 294 од Договорот за функционирањето на Европската Унија доминантна законодавна постапка во Унијата е вообичаената законодавна постапка (*ordinary legislative procedure*) или поранешната постапка во која Европскиот парламент соодлучува со Советот на ЕУ.

5. Недостатоците на индиректниот пристап до правдата

Клучниот начин за процена на усогласеноста на националното законодавство и практика со правото за основните права е постапката по претходно прашање. Постапката претставува индиректен начин за пристап до правдата и пристап до Судот на правдата, а во неа која било национална судска институција може да постави правно прашање ако националните правила за активна легитимација, вмешување и трошоци се применливи. Воедно постапката за претходно прашање значи дека индивидуите чии права се повредени имаат поедноставен пристап до правдата, особено поради фактот дека договорите и деловникот на судот не бараат исцрпување на националните правни лекови.

Едноставно утврдените услови за постапување по претходно прашање, како и поедноставениот пристап до правдата создаваат состојба во која Судот на правдата е практично затрупан од нови случаи. Во одговор на ваквата состојба, самиот Суд на правдата презеде одредени чекори за подобрување на својата состојба на затрупаност и утврди повеќе типови забрзани постапки¹⁵⁰. Има многу примери кога Судот ги користел забрзаните постапки за справување со товарот на новопристигнати. Успехот на Судот во справувањето со товарот на новопристигнати претходни прашања е повеќе од евидентен, но ризикот кој постои поради ваквото забрзување најсериозно се одразува врз заштитата на човековите права. Забрзувањето на постапката можеби му овозможува на судот да постапува во рокови кои се покуси од 4 месеци, но затоа пак, во вака кусо поставениот рок Судот нема доволно време за најсеопфатно да ги анализира ефектите од поставеното прашање врз основните права.

¹⁵⁰ Статутот на Судот на правдата на Европската Унија и Деловник на Судот на Европската Унија.

6. Вонсудски механизми за заштита на основните права во ЕУ

Имајќи ги предвид прерогативите на Европската Унија да усвојува законодавство кое потоа ќе биде директно применливо во државите-членки, како и да ја следи неговата примена, организацијата морала при развивањето на Договорите да развие систем преку кој ќе обезбеди севкупна заштита на основните права. Ваквиот систем, не можејќи да се заснова на заштитата која ја нуди Судот на правдата, ги вклучува и вонсудските механизми, меѓу кои се: учеството на јавноста, следењето на примената и управната заштита на основните права, односно координацијата на државите-членки по соодветни прашања.

i. Соодлучување за ново законодавство

Заедничкото прогласување на Повелбата за основните права на Европската Унија претставуваше пресвртница во меѓуинституционалните односи во Унијата. Повелбата ја прогласија здружно Никол Фонтејн, како претседател на Европскиот парламент, Ибер Ведрин, како претседавач со Советот на ЕУ, и Романо Проди, како претседател на Европската комисија, но таа не ги обврзуваше државите-членки, туку само институциите. Оттаму, имајќи го предвид составот на Советот, како и надлежностите на Парламентот, товарот беше врз Европската комисија.

Откако најнапред обезбеди дека Повелбата за темелните права ќе биде важечки документ за односите со европската јавна администрација, Комисијата пристапи кон гарантирањето¹⁵¹ на проверката на усогласеноста на сите законодавни предлог-акти со Повелбата за темелните права, за подоцна

да продолжи со реформа на системот за мониторинг на усогласеноста и правилната примена на Повелбата. Конечно, последниот чекор беше реформата на системот за оценување на влијанието од донесувањето на актите со цел таа да вклучува и процена на влијанието на актот врз почитувањето на темелните права.

Стапувањето во сила на Договорот од Лисабон значеше и тотален пресврт кога станува збор за заштитата на основните права и за почитувањето на одредбите на Повелбата. Покрај фактот дека Европскиот парламент сега е вистински и речиси целосен соодлучувач, последната измена на Деловникот на Европскиот парламент¹⁵² претставува дополнителна гаранција за заштитата на човековите права.

ii. Право(а)-бранител

Секогаш кога една институција на Европската Унија, односно, некоја од агенциите и другите помошни тела не исполни некоја од своите обврски, во согласност со договорите, односно другите акти на Унијата, или кога нема да постапува во согласност со општите правни принципи востановени од Судот на правдата, ќе се смета дека станува збор за лоша администрација¹⁵³. Лошата европска администрација може да предизвика повреда на темелните права и во таков случај бранителот на правата е всушност правобранителот, односно Европскиот омбудсман.

Практиката покажала дека граѓаните на Унијата најчесто се жалат на постапките на институциите, а Европскиот омбудсман редовно¹⁵⁴ известува за неправилностите во институционалната практика на Унијата¹⁵⁵. Притоа во своите редовни и вонред-

¹⁵¹ Комуникација на Европската комисија од 27 април 2005 година за следење на усогласеноста на предлог-законодавството со Повелбата за основните права и за методологијата за систематска и ригорозна контрола COM(2005)

¹⁵² Член 36, Деловник на Европскиот парламент; <http://o.mk/4eaa4>

¹⁵³ http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/pdfen/jerus_en.pdf

¹⁵⁴ <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>

¹⁵⁵ The Evolution of the Fundamental Rights

КВАЗИСУДСКА

Прима и одлучува по индивидуални или колективни поплаки за повреда на основните права

Може да има одредена улога во спроведувањето на одлуките

**Европски
омбудсман**

НАБЉУДУВАЊЕ

Овластувања за набљудување, истражување и за надзор.

Може да вклучува и промоција на основните права преку техники за ново владеење

**Агенција за
основни права**

**Европски
парламент**

**Европска
комисија**

КООРДИНАТИВНА

Координација помеѓу сите чинители од секторот без оглед дали се институции на ЕУ, национални тела или НВО

**Агенција за
основни права**

**Метод на
отворена
координација**

СОВЕТОДАВНА

Обезбедува совети за државите, националните тела, НВО и меѓународните организации за човековите права

Утврдува репери и за унапредување на заштитата.

**Агенција за
основни права**

**Метод на отворена
координација**

ни извештаи, бранителот на правата¹⁵⁶ ги има предвид и основните права и Повелбата за основните права. Сепак, основниот проблем при ваквиот тип заштита е навистина тесниот опфат на заштитата која ја нуди Омбудсманот, како и фактот дека правото на Европската Унија е повеќе домашно право и поради тоа националните институции во државите-членки се тие кои што треба да го спроведуваат. Оттаму, обврска да ги заштитиуваат основните права при примената на правото на Европската Унија имаат националните институции.

Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

¹⁵⁶ Иако станува збор за автохтона институција на нордиските уставно-политички системи, сепак Омбудсманот е најшироко прифатен како институција која ги штити правата, односно ги брани правата на граѓаните од административните повреди кои може да ги претрпат при постапувањето на институциите. Оттаму, Омбудсманот е исто што и правобранител во многу од системите или бранител на правата.

iii. Чување на Договорите во државите-членки

Да биде чувар на договорите, за Европската комисија претпоставува и генерална надлежност да ги надгледува актите на државите-членки усвоени во насока на имплементација на правото на Европската Унија. Оттаму, вообичаено постапките за прекршување најчесто се поведуваат по иницијатива на Европската комисија.

Сепак, кога станува збор за основните права, а имајќи ги предвид одредбите на Повелбата¹⁵⁷ ниту Комисијата, ниту која било друга институција на Унијата нема дополнителна или проширена надлежност од таа што е запишана во одредбите на договорите. Европската Унија, односно Европската комисија, има надлежност да ја следи имплементацијата на правото на Унијата и тогаш кога ќе утврди повреда на основните права, согласно членот 7 од Договорот за Европската Унија, да предложи утврдување на санкции за соодветната држава-членка.

Од другата страна, најпозитивната иницијатива ја презеде Европскиот парламент, кој

¹⁵⁷ Повелба за основните права на Европската Унија, 2000/С 364/01, член 51, параграф 2.

сакајќи да се наметне како водечка институција и да стане препознатлив по своите нови и секој пат попроширени надлежности, ги утврди членот 7 од Договорот за Европската Унија и Повелбата како репер во однос на основните права за Унијата и за државите-членки. Европскиот парламент својата иницијатива ја градеше од востановувањето на европската мрежата на експерти за основни права, преку проширувањето на работата на мрежата со партнерствата со националните институции за човековите права, па до севкупното преземање на задачите на мрежата од страна на Агенцијата за темелни права. Конечно, во 2007 година, една година по престанокот на работата на мрежата, Јоханес Вогенхубер¹⁵⁸, член на Европскиот парламент¹⁵⁹, во улога на известител за имплементацијата на Повелбата за основните права предложил резолуција¹⁶⁰ во која меѓу многуте препораки стои и таа која предлага Комисијата да ја има Повелбата, меѓутоа и другите меѓународни инструменти за човековите права и уставните традиции на државите-членки како општи правни принципи и репер за толкувањето и разбирањето на одредбите на Повелбата¹⁶¹.

iv. Агенција за темелни права на ЕУ

Европскиот совет на својот состанок во Брисел, во декември 2003, разгледувајќи ги сите можни алтернативи за институционално зајакнување на заштитата на човековите права одлучи дека на Унијата и е потребно посебно тело кое:

- ќе работи паралелно со механизмите за судска заштита;

¹⁵⁸ http://de.wikipedia.org/wiki/Johannes_Voggenhuber

¹⁵⁹ Член на групацијата на Зелените/Слободна европска алијанса во периодот од 1995 до 2009 година.

¹⁶⁰ Voggenhuber's Report - <http://o.mk/dasff>; точка 6 од резолуцијата.

¹⁶¹ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

- ќе претставува продолжување, но и проширување на мандатот на ЕУ Центарот за мониторинг на расизмот и ксенофобијата;
- ќе работи како национална институција за заштита на човековите права, но на ниво на Европската Унија и
- ќе ги следи состојбите со основните права во Европската Унија и ќе нуди совети за подобрување на состојбата со заштитата на основните права.

Како резултат на погоренаведените причини беше основана Агенцијата за темелни права (*Fundamental Rights Agency - FRA*). Агенцијата беше основана со Регулативата на Советот на Европската Унија број 168/07 од 15 февруари 2007 година. Согласно одредбите на регулативата, Агенцијата ги снабдува институциите и државите-членки со податоци засновани на докази и објективни анализи за состојбата со темелните права во ЕУ притоа прибирајќи и анализирајќи ги информациите и податоците кои ги поседува; обезбедувајќи експертска помош за основните права; и работејќи на подигањето на свеста кај јавноста.

Согласно Одлуката на Советот на Европската Унија¹⁶², деветте приоритетни области на Агенцијата за овој петгодишен период се: пристапот до правда; жртвите на кривични дела и надоместот на нивната штета; информатичкото општество и заштитата на личните податоци; интегрирањето на Ромите; судската соработка; правата на детето; борбата против секаков вид дискриминација; визна политика, азил и права на емигранти; и расизам и ксенофобија. Известувајќи во 2010 година за состојбата со основните права во Унијата, Агенцијата во својот извештај ги обработи сите национални институции за заштита на човековите права. Оттаму, сите наведени национални тела се дел од институционалниот систем на европско

¹⁶² <http://fra.europa.eu/en/about-fra/what-we-do/areas-of-work>

ниво и претставуваат партнерски организации на Агенцијата.

Конечно, освен доброразвиениот систем за заштита на основните права преку Агенцијата за основни права, сепак таа има одреден број недостатоци. Прво, Агенцијата не ја следи усогласеноста на националните политики и право со одредбите на Повелбата. Целосно спротивно, Агенцијата, се јавува во улога на извор на експертиза кога станува збор за основните права, никогаш како монитор и заштитувач. За разлика од националните институции за заштита на човековите права, кои можат самостојно да одредат кои се приоритетните области во кои би работеле, програмата на Агенцијата ја утврдува Советот на ЕУ со одлука донесена по препорака на Комисијата.

в. Координација на владите на државите-членки

Европската Унија сè повеќе се служи со вонсудски, па дури и вонправни инструменти кога станува збор за заштитата на основните права. Ако се има предвид дека Повелбата ја урива поделбата, односно дихотомијата помеѓу граѓанските и политичките права, од една страна, како и економските, социјалните и културните права, од друга страна, но и фактот дека Унија не е во можност да усвојува законодавство (*hard law*) во секоја од областите во кои постојат согласно одредбите на Повелбата, или пак биле утврдени основни права. Конечно, ако се има предвид фактот дека Унијата преку Повелбата¹⁶³ ниту може ниту сака да утврди нови надлежности за која било институција. Тогаш, повеќе од јасно е зошто прибегнувањето кон вонсудските или вонправните методи и инструменти се случува сè почесто.

Најчесто користениот инструмент е отворениот метод за координација. Корис-

тејќи го овој метод, Унијата во рамките на политиките за вработување, социјална заштита и вклученост, образование¹⁶⁴ и сл. усвојува упатствата кои немаат правно-обврзувачка сила, или пак поставува цели кои служат како водич за заедничка акција на државите-членки. Ваквите упатства и поставени цели своето национално отелотворување го добиваат преку национални Акциски планови. Токму акциските планови се делот од процесот кој натаму подлежи на строг мониторинг од Европската комисија, а може да претставува и репер во натамошното развивање на правата од Европската Унија и темелните права.

Од другата страна на координацијата на Владите на државите-членки, што во суштина претставува отворениот метод за координација, стои фактот дека при имплементацијата на утврдената заедничка цел, дури и при сеопфатните секторски реформи, се забележуваат тешкотии и недостатоци. Најважниот недостаток во случајот е зависноста од политичка волја,¹⁶⁵ што може да доведе до разводнување на правата како што се утврдени во Повелбата или разбрани од Судот на правдата.

5. СОВРЕМЕНИ ДИЛЕМИ ЗА ЗАСТАПЕНОСТА НА ПРАВАТА ВО СИСТЕМОТ НА ЕУ: ПОСТЛИСАБОНСКА ЕВРОПА КАКО УНИЈА НА ВРЕДНОСТИ?!

Во досегашните делови од нашата студија можевте да го воочите еволутивниот развој на заштитата на човековите права во системот на Европската Унија од основањето на тој систем до денес. Се-

¹⁶⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_en.htm

¹⁶⁵ The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011, достапно на <http://ssrn.com/abstract=2210448>

¹⁶³ Повелба за основните права на Европската Унија, 2000/С 364/01, член 51, параграф 2.

пак најинтересна етапа од овој развој на настапува по усвојувањето на Лисабонскиот договор (1 декември 2009 година), кога задолжителен дел од правото на ЕУ и од основачките договори станува и Повелбата за темелните права на ЕУ која како незадолжителен инструмент за прв пат се воведува уште со Договорот од Ница во 2000 година (види погоре).

Овој инструмент предвидува задолжителна заштита на човековите права при постапувањето на институциите и телата на ЕУ (со почитување на принципот на супсидијарност), но исто така Повелбата ги обврзува и националните институции кога го применуваат правото на ЕУ. Тоа отвора нови можности за постапување на националните судови, но и на Судот на правдата на Европската Унија во Луксембург како заштитници на правата утврдени со инструментот. Повелбата има цел да ја зајакне заштитата на човековите права на ниво на ЕУ, правејќи ги овие права повидливи и подостапни за граѓаните на ЕУ¹⁶⁶.

Сепак, усвојувањето на Повелбата не е единствен фактор за актуализација на прашањето колку темелните принципи на демократија, владеење на правото и човековите права се цврсто вградени во денешниот систем на ЕУ во целина и на нејзините држави-членки поединечно. Од крајот на деведесеттите години од минатиот век ЕУ во рамките на своите институции покренала неколку важни постапки против некои свои држави-членки за одбрана на принципите на демократија, владеење на правото и почитување на човековите права.

1. Советот на мудреци во Австрија

Во февруари 2000 година, 14 држави-членки на ЕУ со поддршка на Советот на Европската Унија воведоа санкции врз Австрија поради впечаток за прекршување на членот 6 од Договорот за ЕУ од 1992 година¹⁶⁷. Членот 6, став 1 од Договорот за ЕУ ги утврдува слободата, демократијата, почитувањето на човековите и темелните права, како и владеењето на правото како принципи на кои се темели Унијата. Темелните права, во тоа време, ЕУ ги подразбираше како компилација од Европската конвенција за човековите права и уставните традиции на државите-членки¹⁶⁸.

Санкциите против Австрија беа воведени поради влегувањето на екстремно десничарската Партија на слободата на Јерг Хајдер во новата австриска влада. Оваа партија беше означена од лидерите на државите-членки на ЕУ како „десничарска популистичка партија со екстремистички изрази“¹⁶⁹, пред сè, поради ксенофобичните изјави на нејзините претставници и величањето на нацистичките воени ветерани од Втората светска војна¹⁷⁰. Влезот на оваа партија во влада со Народната партија на Австрија беше доволен повод прв пат во историјата на ЕУ нејзините држави-членки да воведат санкции против друга држава-членка. Санкциите предвидуваа,

¹⁶⁷ The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria, Michael Merlingen, Cas Mudde and Ulrich Sedelmeier, *Journal of Common Market Studies*, Vol 39 Issue 1, 2001, стр. 60

¹⁶⁸ Austria and the European Union - The Report of the 'Three Wise Men', Alison Duxbury, *Melbourne Journal of International Law* 10, 2000, стр. 2

¹⁶⁹ Austria and the European Union - The Report of the 'Three Wise Men', Alison Duxbury, *Melbourne Journal of International Law* 10, 2000, стр. 2

¹⁷⁰ Austria and the European Union - The Report of the 'Three Wise Men', Alison Duxbury, *Melbourne Journal of International Law* 10, 2000, стр. 2

¹⁶⁶ Целосниот текст на Повелбата за темелни права на ЕУ е достапен на <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/>

освен суспензија на гласачките права на Австрија во Советот на министрите на ЕУ, прекин на билатералните контакти со Австрија на политичко ниво и прием на австриските амбасадори во европските престолнини само на техничко ниво, а австриските кандидати за позиции во меѓународните организации нема да бидат поддржани¹⁷¹.

Државите-членки на ЕУ, како инструмент за решавање на оваа криза, го иницираа формирањето тричлената комисија од видни европски правници или политичари кои требаше да бидат предложени од претседателот на Европскиот суд за човековите права во Стразбур. Оваа комисија од **тројца мудреци** имаше задача да подготви извештај за еволуцијата на Партијата на слободата на Хајдер (односно нејзиното однесување во Владата на Австрија) и за посветеноста на австриската Влада кон заедничките европски вредности, особено во делот на правата на малцинствата, имигрантите и бегалците¹⁷². За членови на оваа историска комисија, која прв пат требаше да ги примени европските вредности врзани за човековите права на дело, беа избрани поранешниот фински претседател Марти Ахтисари, поранешниот шпански министер за надворешни работи Марселино Ореха и германскиот правник Јохен Фровајн¹⁷³. По објавувањето на извештајот на **Советот на мудреците** во септември 2000 година беа укинати санкциите врз Австрија.

Работата на оваа комисија беше краткотрајна и без голем политички мандат, но

сепак таа ги испита европските заеднички вредности во пракса и даде мислење за кои и какви инструменти можат да се воведат за спроведување и набљудување на темелните права во рамките на ЕУ¹⁷⁴. Сепак, ваквиот преседан го отвори прашањето за важноста на демократските вредности на ниво на ЕУ, но и за механизмите за заживување на овие вредности во сите делови на Европа поеднакво.

2. Механизам за соработка и верификација

Бугарија и Романија го заокружија т.н. источно проширување на ЕУ со своето зачленување на 1 јануари 2007 година. Сепак, Европската комисија и државите-членки на ЕУ согледаа дека спроведените реформи во тие две посткомунистички држави не дадоа доволни резултати и дека тие држави сè уште имаат сериозни предизвици во практиките во областите владеење на правото, независност на судството и борба против корупцијата. Тоа значеше дека иако сите европски правила беа формално вградени во системите на Романија и Бугарија преку реформите и преговорите со ЕУ, сепак на ниво на практики и прифатени вредности сè уште имаше сериозни недостатоци кои го нарушуваа кредибилитетот на Унијата и на државите-членки.

Како компромисен одговор на овој проблем, Европската комисија воспостави т.н. Механизам за соработка и верификација (*Cooperation and Verification Mechanism*) или Контролен механизам за практиките на Бугарија и Романија во областите на владеење на правото, независност на судството и борба против корупцијата¹⁷⁵.

¹⁷¹ The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria, Michael Merlingen, Cas Mudde and Ulrich Sedelmeier, *Journal of Common Market Studies*, Vol 39 Issue 1, стр. 60

¹⁷² Austria and the European Union - The Report of the 'Three Wise Men', Alison Duxbury, *Melbourne Journal of International Law* 10, 2000, стр. 3

¹⁷³ <http://www.rferl.org/content/article/1094700.html>

¹⁷⁴ Austria and the European Union - The Report of the 'Three Wise Men', Alison Duxbury, *Melbourne Journal of International Law* 10, 2000, стр. 3

¹⁷⁵ Деталите за Механизмот за соработка и верификација се достапни на http://ec.europa.eu/cvm/index_en.htm

Политичарите се доволно паметни за да не го кажат тоа што не треба, но затоа тука се медиумите за да ја испратат нивната порака.

Согласно овој механизам, Комисијата ја мониторира имплементацијата на реформите во Бугарија и Романија во неколку клучни области (*репери*) утврдени со нејзината истрага и предлага препораки кои треба да се спроведат во двете држави. Секоја година Комисијата подготвува два периодични извештаи кои ја оценуваат состојбата со реформите во клучните области (*на секои шест месеци*) и одредуваат задачи (*препораки*) кои треба задолжително да бидат спроведени во наредните шест месеци. Времетраењето на овој механизам не е временски определено со цел да врши постојан притисок врз Бугарија и Романија дека не смеат да дозволат нарушување на темелните принципи на ЕУ.

3. Орбан и Златна зора

Со порастот на популизмот низ цела Европа и доаѓањето на контроверзниот унгарски политичар Виктор Орбан на власт во Унгарија во 2010 година, за ЕУ се отворија нови предизвици за одбрана на темелните вредности на кои е создадена и почива Унијата. Власта на Орбан тргна кон значителни уставни, законодавни и практични потфати кои за кусо време ја загрозија позицијата на Унгарија во ЕУ и тоа токму по прашањата на заштита на темелните вредности: демократија, владеење на правото и поделба на власта. Растечката

контрола врз законодавните, судските и економските надлежности, сериозното ограничување на медиумските слободи и радикалниот националистички дискурс за Голема Унгарија¹⁷⁶ станаа знак на препознатливост за Унгарија.

Реакцијата на ЕУ беше изнудена од донесувањето на крајно рестриктивниот закон за медиуми, како и уставните измени со кои: се укинува независноста на Централната банка на Унгарија, се доведува во прашање независноста на судството, а законодавството за заштитата на личните податоци се менува на штета на поединецот¹⁷⁷. Сите овие недостатоци ЕУ ги детектира во мислењето на ЕК¹⁷⁸ за Унгарија и конкретните препораки за запирање на овие уставни промени кои го загрозуваат принципот на поделба на власта и сите институции ги подредуваат на извршната власт. Откако само дел од препораките на Европската комисија беа прифатени од владата на Орбан, таа поднесе три тужби за повреда на правото на ЕУ (член 258 од ДФЕУ) против Унгарија во јануари 2012 го-

¹⁷⁶ <http://www.presseurop.eu/en/content/briefing/1359231-hungary-under-viktor-orban>

¹⁷⁷ <http://www.spiegel.de/international/europe/unlawful-constitution-eu-takes-legal-action-against-hungary-a-809669.html>

¹⁷⁸ <http://www.spiegel.de/international/europe/unlawful-constitution-eu-takes-legal-action-against-hungary-a-809669.html>

дина¹⁷⁹. Едниот од случаите е веќе досуден на штета на Унгарија и таа ќе треба да го смени законодавството за предвремено пензионирање на судиите¹⁸⁰. Комисијата не наиде на целосно разбирање во Советот на ЕУ за активирање на механизмите од член 7 од ДЕУ, па затоа одлучи своите битки да ги бие преку Судот на правдата на ЕУ единствениот преостанат простор за дејствување во ваква ситуација.

Во случајот пак со неофашистичката и екстремистичка политичка партија во Грција – Златна зора, ЕУ само изнесе став дека ќе ја следи состојбата во Грција и ќе преземе мерки доколку тоа е потребно, додека експерти и официјални лица на Советот на Европа укажаа преку нивен извештај дека, според нивното мислење, Грција има правни основи за укинување на Златна зора¹⁸¹. Натаму следуваа постапките на националните судови и другите институции во Грција.

4. Германија, Холандија, Финска и Данска на штитот на темелните вредности на ЕУ

Логично е по сиот пораст на популизмот, но и развојот на економскиот и правниот систем на ЕУ, повторно да се наметне прашањето за демократскиот лик и идентитет на Унијата. Во март 2013 година, шефовите на дипломатиите на четири држави-членки на ЕУ: Сојузна Република Германија, Кралството Холандија, Република Финска и Кралството Данска

упатија повик до Европската комисија за воспоставување „нов и поефективен механизам за заштита на темелните вредности на ЕУ во државите-членки“¹⁸². Во меѓувреме Советот на ЕУ беше задолжен да започне дискусија во рамките на таа институција, но исто така и да иницира дебата во другите институции на ЕУ, какви и кои механизми за заштита на европските вредности на демократија, темелни права и владеење на правото би можеле да бидат воведени за надзор врз државите-членки.

Оваа дебата воведува сериозна промена во парадигмата (и поимањето) за темелните вредности на ниво на ЕУ. Имено, досега прашањата за демократизација, деморатски дефицит, заштита на темелните права, владеењето на правото и слично беа третирани на две нивоа. Прво, **на ниво на институциите на ЕУ**, политичкиот процес и начинот на донесување на одлуките во нив. Во таа смисла уште од седумдесеттите години лидерите на државите-членки и носителите на функции во институциите на ЕУ наоѓале разни решенија со кои институциите во Брисел ќе ги направат поблиски до граѓаните на ЕУ и со тоа ќе го премостат многу споменуваниот „демократски дефицит во ЕУ“¹⁸³. За таа цел се воведени практиките, кои особено се зајакнуваат со Лисабонскиот договор, како: непосредни избори за Европскиот парламент, зголемување на надлежностите на националните парламенти на државите-членки, воведување на граѓанска иницијатива за усвојување на некој европски закон, востановување-

¹⁷⁹ http://www.eurotopics.net/en/home/presseschau/archiv/archiv_dossier/DOSSIER99252-EU-legal-action-against-Hungary

¹⁸⁰ Case C-286/12 Commission v. Hungary, достапен на <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7dof130d6fe1da235b7104136967fef0d620eb368.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN40aN8Teo?text=&docId=131887&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=352529>

¹⁸¹ <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/europe/130416/greece-urged-ban-fascist-golden-dawn-party-top-eu-official>

¹⁸² How to monitor the rule of law, democracy and fundamental rights in the EU, Israel Butler, Open Society European Policy Institute 2013, стр. 1, достапен на <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/how-monitor-rule-law-democracy-and-fundamental-rights-eu.pdf>

¹⁸³ Објаснување за демократски дефицит во ЕУ достапно на http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_en.htm

на Агенција за темелни права и Европски народен правобранител, воведување на принципот на меѓуинституционална контрола (*checks and balances*) со заштита на интересите на сите битни фактори на европско ниво (граѓаните преку Европскиот парламент, државите-членки преку Советот на ЕУ и Европскиот совет и интересот на ЕУ заштитен преку Европската комисија и Судот на правдата на ЕУ).

Второ, на **ниво на условеност (conditionality) спрема државите-кандидатки за членство** преку принципите и инструментите на политиката на проширување на ЕУ. Таканаречените Копенхашки критериуми за членство во ЕУ, утврдени на Европскиот совет во Копенхаген во 1993 година, уредуваат три општи принципи кои треба да ги исполнува секоја држава која сака да и пристапи на Унијата¹⁸⁴:

- Политички критериум - стабилност на институциите кои гарантираат демократија, владеење на правото, човековите права и почит и заштита на малцинствата,
- Економски критериум - функционална пазарна економија и капацитет за справување со конкуренција и со пазарни сили,
- Административен и институционален капацитет за ефективно спроведување на правото на ЕУ и преземање на обврските кои произлегуваат од членството.

Важен практичен критериум е и апсолуциската моќ на Унијата да прима нови членови во својот систем. Сите овие принципи станаа дел од Лисабонскиот договор со дефинирањето на членот 2 кој ги содржи темелните вредности на кои почива ЕУ, а кои се сметаат за заеднички на сите држави-членки (*човеково достоинство*,

слобода, демократија, малцински права, плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и еднаквост меѓу жените и мажите). Обврската за нивно почитување од секоја држава-членка произлегува од членот 49 кој во општа смисла ги уредува условите под кои ќе пристапуваат државите кандидатки во ЕУ.

Со иницијативата на Германија, Холандија, Данска и Финска се отвора трето ниво на институционално третирање на темелните права во ЕУ. Поточно, покрај кон ЕУ институциите и кон државите кандидатки, со предложената иницијатива се заоструваат критериумите и се предлагаат механизми кои ќе ги мониторираат самите држави-членки кои досега не беа под ваков мониторинг, а нивната демократичност и почитување на темелните права се земаше безмалку како даденост. Овој пристап отвора нови перспективи за развој во ЕУ и ги зацврстува темелните права и демократијата како неодминливо важни за функционирање на системот и заедничкиот пазар на Унијата.

5. Мерките што ги презема Советот на ЕУ?

Советот на ЕУ сериозно ги разбра повиците на четирите држави-членки и започна процес на дискусија за овие прашања на повеќе нивоа и во повеќе состави на оваа институција. Ова треба да биде почеток на дебатата и во другите институции на ЕУ за воведување заштитни механизми за демократијата, темелните права и владеењето на правото. Во неколку прилики Советот презема неколку конкретни чекори во насока на отворање на оваа тема и преточување на определбата на Германија, Холандија, Финска и Данска во конкретна политика на ниво на Унијата.

За почеток, составот на Советот на ЕУ на длежен за прашања од областа на правдата и внатрешните работи заседавајќи во јуни 2013 година даде оценка за пра-

¹⁸⁴ Детали за Копенхашките критериуми достапни на http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm

шањата врзани за владеењето на правото и темелните права, како и за редовниот годишен Извештај на Европската комисија за текот на спроведувањето на Повелбата за темелните права¹⁸⁵. Во оцената за состојбата со темелните права Советот, меѓу другото, го поздравува усвојувањето на повеќегодишна рамка за финансирање на Агенцијата за темелни права на ЕУ и ги очекува извештаите и препораките од Управниот одбор на Агенцијата кој е надлежен за нејзино раководење.

Советот нагласи дека ќе ги земе предвид заклучоците кои произлегле од дебатите на Конференцијата во Даблин, која се одржа во мај 2013, именувана како „Европа на еднакви граѓани: Еднаквост, темелни права и владеење на правото“. Оваа Конференција беше организирана од ирското претседателство на Советот на ЕУ и Агенцијата за темелни права како придонес кон барањето на четирите држави-членки за отворање дискусија за овие прашања на европско ниво. Заклучоците на Конференцијата укажуваат на потребата од зголемување на свеста и разбирањето за важноста на темелните вредности на ЕУ, особено владеењето на правото при обезбедување еднаква заштита на темелните права за сите во Европа. Зголемувањето на свеста за овие прашања, пред сè, ќе се постигне преку широка и соодветна дебата и дијалог меѓу сите заинтересирани страни (институции, фактори и сл.)¹⁸⁶. Оваа дебата ги надминува границите на ЕУ и вклучува искуства и стандарди од Организацијата на обединетите нации (ООН), Советот на Европа, националните правни системи и сл.

Заради излегување во пресрет на барањата на четирите држави-членки, Советот ја задолжи Европската комисија да

ја продолжи дебатата на повеќе нивоа и да предложи соодветен метод за справување со предизвиците за спроведување на принципите на владеење на правото и темелните права, особено за справување со екстремни форми на нетолеранција како што се расизам, анти-жсемитизам, ксенофобија и хомофобија. Во таа смисла Комисијата треба да се погрижи за следниве клучни активности¹⁸⁷:

- Обезбедување учество во јавната дебата и друг вид придонес на следниве релевантни фактори: ЕУ институции и агенции, државите-членки и нивни релевантни институции како што се судски власти, институции за заштита на човековите права, тела за еднаквост, омбудсмани и граѓанско општество, како и релевантните меѓународни организации.
- Утврдување заеднички договорено разбирање за сите реперкусии (позитивни и негативни) од која било иницијатива, како и прашањето за методологијата на нејзино спроведување и индикаторите за мерење на нејзиниот успех.
- Целосно искористување на постојните механизми и соработка со другите релевантни тела во ЕУ, но и на меѓународно ниво, особено со Советот на Европа, со цел да се избегнат какви било преклопувања.
- Фокусирање на заедничките универзални вредности и идентификување на додадената вредност на евентуална акција и координација на ниво на ЕУ.
- Разгледување на целосниот спектар на модели, притоа имајќи ја пред-

¹⁸⁵ Деталите и заклучоците се достапни на http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf

¹⁸⁶ Деталѝ за Конференцијата достапни на <http://fra.europa.eu/en/news/2013/conference-europe-equal-citizens-equality-fundamental-rights-and-rule-law>

¹⁸⁷ Заклучоци на Советот за темелни права и владеење на правото и за Извештајот на Комисијата за примената на Повелбата за темелни права на ЕУ во 2012 година стр. 4, достапни во целост на http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf

вид потребата од пристап кој ќе биде прифатен од сите држави-членки на ЕУ со консензус.

- Осигурување дека која било идна иницијатива во оваа област која ќе биде прифатена, ќе биде спроведена на транспарентен начин, врз основа на објективно добиени докази кои ќе бидат споредени и анализирани, почитувајќи го принципот на еднаков третман кон сите држави-членки на ЕУ.
- Осигурување дека која било идна иницијатива во оваа област ќе има вистински позитивно влијание на животите на обичните луѓе во среден рок.

На овој начин Советот ги исцртува рамките во кои треба да се движат и Европската комисија и Агенцијата за темелни права на ЕУ во наоѓањето решенија и спроведувањето на своите надлежности во заштитата на темелните права во ЕУ и темелните вредности на ЕУ.

6. Што направи Европската комисија за европските темелни вредности?

Европската комисија преку својот Директорат за правда раководи со актуелните инструменти за набљудување на човековите права особено со прашањата за имплементација на Повелбата за темелните права на ЕУ која со усвојувањето на Лисабонскиот договор во 2010 година стана задолжителен дел од правото на ЕУ.

Уште во октомври 2010 година Комисијата усвои документ насловен како „Стратегија за ефективна имплементација на Повелбата за темелни права во ЕУ”¹⁸⁸ со кој предвидува серија конкретни мерки и практики кои треба да ја подготват Унијата за спроведување на Повелбата, но исто така и за пристапувањето на ЕУ

кон Европската конвенција за човековите права, а со тоа и подложноста на актите и практиките на Унијата на разгледување и оценување од страна на Европскиот суд за човековите права во Стразбур, како надворешно тело.

Стратегијата почива на три основни постулати: **1) Унијата мора да биде пример**, а во таа смисла Повелбата мора да биде декомпас при осмислувањето и спроведувањето на политиките во рамките на Европската комисија. За оваа цел се предвидени следните мерки: зајакнување на културата на темелни права во Комисијата со редица конкретни прашања што сите тела на Комисијата мора да ги одговорат при креирањето на некој документ или мерка, земање предвид на одредбите од Повелбата во законодавниот процес и осигурување дека државите-членки ја почитуваат Повелбата кога го спроведуваат правото на ЕУ. **2) Подобро информирање на јавноста**, што значи дека Комисијата ќе има активна улога во објаснување на улогата на ЕУ во заштитата на темелните права, како и воведување на различни алатки, достапни секому, за постојните правни лекови (механизми) за заштита на темелните права на ниво на ЕУ. **3) Подготвување годишни извештаи за примена на Повелбата**. Овие извештаи имаат две примарни цели: а) да го следат напредокот во спроведувањето на Повелбата на конзистентен, континуиран и транспарентен начин, за да биде познато во секој момент што е направено и што останува да се направи и б) да отворат можност, секоја година, за размена на мислења со Европскиот парламент и Советот на ЕУ¹⁸⁹.

Преку овие постојни механизми, но и со специјални извештаи по потреба, Комисијата ќе ја одигра важната улога во отворање и обликување на дебатата околу но-

¹⁸⁸ Достапен на http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_573_en.pdf

¹⁸⁹ Стратегија за ефективна имплементација на Повелбата за темелни права во ЕУ, 2010, стр. 13 http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_573_en.pdf

вите евентуални заштитни механизми за темелните вредности на ЕУ предложени од четирите држави-членки: Германија, Холандија, Финска и Данска.

7. Конкретни идеи за спроведување заштитни механизми на дело

Штом започна дискусијата, на институционално ниво, за механизмите за заштита кои би можеле да се воведат на предлог на четворката држави-членки на ЕУ се отвори и дебата во стручната и академска јавност за тоа кој пат е најдобар за постигнување некаков сериозен резултат во напорите за заштита на принципите и вредностите на демократија, темелни права и владеење на правото како хоризонтално прашање не само во институциите на ЕУ, туку и во сите нејзини држави-членки еднакво.

Во првичната анализа на можното и посакуваното постојат две генерални можности за менување на односите меѓу државите-членки и ЕУ во областа на темелните вредности. Имено, ЕУ е унија на доделени надлежности (член 5 од ДЕУ) што значи дека таа ќе ги исполнува своите цели со соодветни средства кои се сразмерни со надлежностите кои на Унијата и се доверени со Договорите. Тоа подразбира дека за да има ЕУ некаква надлежност да постапува, потребно е тоа да биде утврдено во Договорите и тоа како нејзина исклучива надлежност. Овој принцип на доверени надлежности секогаш оди заедно со два други принципа - супсидијарност и пропорционалност. Во Договорот за ЕУ (член 5 ставови 3 и 4) принципот на супсидијарност значи дека Унијата ќе делува во области кадешто нема нејзина исклучива надлежност само доколку предложената акција не може да се спроведе подобро од страна на државите-членки или кое било нивно ниво. Пропорционалноста, пак, се објаснува како ограничување според кои Унијата со нејзината форма и содржина нема да

ги надмине границите кои се неопходни за постигнување на целите на Договорите, или уште поточно кажано ќе го прави само она што е неопходно за исполнување на овие цели. Од сиве овие принципи произлегува првата генерална можност за воведување заштитни механизми за темелните вредности на ЕУ спрема државите-членки. Тоа е изменување и дополнување на текстот на Договорите со цел јасно и прецизно да се утврдат и дефинираат механизмите, а државите-членки доброволно да и доделат на Унијата надлежност да постапува кон државите-членки кои ќе ги повредат темелните вредности и да ги утврдат инструментите за нејзино дејствување во оваа област.

Сепак, треба да имаме предвид дека меѓу Договорот од Ница и Лисабонскиот договор поминаа тешки и мачни 7 години на преговарање на државите-членки за новите измени на договорите во кои се случиле неуспешните референдуми на Договорот за Уставот во 2004 година во Франција и Холандија и неуспешниот референдум во Ирска за првата верзија од Лисабонскиот договор во 2008 година. Овој факт укажува дека државите-членки со текот на времето потешко успеваат да најдат компромис за уставни промени на системот на ЕУ или пак за тоа им треба многу повеќе време од порано. Тоа значи дека менувањето на Договорите како процедура за воведување нови механизми за заштита на темелните вредности на ЕУ би траело неколку години, а со оглед на деликатноста на прашањето на воведување на нови контролни механизми упатени кон државите-членки, кои ионака се чувствуваат доминирани од Брисел, нема никаква гаранција дека таква постапка воопшто би имала успешен исход. Од друга страна, ако Европската комисија тргне по овој потешок и неизвесен пат тогаш идејата за ефикасно дејствување и наоѓање решенија сега, а не за пет или шест години е целосно дискредитирана.

8. Двете мерки на д-р Израел Батлер

Токму ова е појдовната точка на британскиот аналитичар и истражувач д-р Израел Батлер за анализа и нудење конкретни предлози по иницијативата на четворката држави-членки. Тој во документот за јавни политики „*Како да се мониторираат владеењето на правото, демократијата и темелните права во ЕУ*“ од август 2013 година поаѓа од претпоставката дека ако ЕК инсистира на промена на Договорите, како единствен сигурен начин за воведување сериозни заштитни механизми за темелните вредности на ЕУ, битката за заштита на овие вредности е однапред изгубена, бидејќи времетраењето и исходот на процесот на промена на Договорите се неизвесни¹⁹⁰. Затоа Батлер во својот текст ја промовира втората генерална можност, а тоа е зајакнување на постојните заштитни механизми без менување на основачките договори.

Имено, тој во документот предлага две клучни мерки кои ЕК може да ги воведат без менување на основачките Договори, а со поголемо искористување на постојните инструменти предвидени со член 7 од ДЕУ (мерки против држава-членка која ги повредила темелните вредности на ЕУ) и постапката за повреда на правото на ЕУ уредена во членот 258 од Договорот за функционирање на ЕУ (ДФЕУ): 1) мониторинг врз државите и 2) стратегија за поведување парница за темелните права¹⁹¹.

¹⁹⁰ Овој аргумент оди во пресрет на изјавата на комесарката за внатрешни работи Вивијан Рединг дека само преку реформирање на Договорите е можно воведување вакви механизми, *How to monitor the rule of law, democracy and fundamental rights in the EU*, Israel Butler, Open Society European Policy Institute 2013, стр. 1, достапен на <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/how-monitor-rule-law-democracy-and-fundamental-rights-eu.pdf>

¹⁹¹ *How to monitor the rule of law, democracy and fundamental rights in the EU*, Israel Butler, Open Society European Policy Institute

Првата мерка за воведување **мониторинг врз државите** подразбира повторно воспоставување мрежа од независни експерти за темелни права, која постоела на ниво на ЕУ до 2006 година и која имала за цел да ја следи имплементацијата на темелните права од државите-членки ширум ЕУ. Оваа мрежа би имала овластувања доделени од ЕК кои одат надвор од мандатот на Агенцијата за темелни права на ЕУ, за која Батлер тврди дека нема доволно надлежности за ефикасно дејствување, бидејќи таа тежнее да ги надгледува државите компаративно и да препознава трендови и практики на ниво на ЕУ во целина, избегнувајќи ги од фокусот поединечните случаи и државите-членки¹⁹². Токму затоа, според Батлер, подобро е да се формира мониторинг тело на ниво на ЕУ што ќе биде надлежно да ги надгледува државите-членки и нивните практики. Врз основа на извештаите од ова тело, ЕК би можела да подготви необврзувачки препораки кои би биле дискутирани во работните тела надлежни за расправање на прашањата за темелните права во Советот на ЕУ и Европскиот парламент. Државата-членка која е предмет на разгледување може ако сака да се вклучи во дискусијата, а на крајот дискусијата да заврши со неформални договори меѓу институциите или со промени во внатрешните правила, без допирање на основачките договори и законодавството. Оваа мерка би била повеќе форум за политички дијалог отколку за спроведување одлуки, но затоа, придружена од втората мерка (стратегии за поведување парница), треба да даде комплетен функционален заштитен механизам.

2013, стр. 1, достапен на <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/how-monitor-rule-law-democracy-and-fundamental-rights-eu.pdf>

¹⁹² *How to monitor the rule of law, democracy and fundamental rights in the EU*, Israel Butler, Open Society European Policy Institute 2013, стр. 3, достапен на <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/how-monitor-rule-law-democracy-and-fundamental-rights-eu.pdf>

Стратегијата за поведување парница за темелните права треба да и овозможи на Комисијата инструмент за примена на нејзините препораки произлезени од мониторингот врз државите¹⁹³. Имено, оваа стратегија подразбира, според Батлер, **поагресивно** користење на тужбата за повреда на правото на ЕУ, која ЕК ја има на располагање да ја поднесе против секоја држава-членка на ЕУ за која има основано сомнение дека со некој свој акт или постапка направила повреда на правото на ЕУ¹⁹⁴. Досега ЕК се колебаше да ја користи оваа тужба за прашања од областа на темелните вредности на ЕУ, на пример, за поделба на власта на законодавна, извршна и судска, односно за независноста на судството, пред сè затоа што ЕК поаѓа од претпоставката дека секоја држава-членка на ЕУ го исполнила условот за независно судство (дел од Копенхагенските критериуми, види погоре) и не треба да се контролира натаму. Од таа причина, оваа тужба најчесто се користеше за заштита на законодавството на ЕУ што го овозможува нормалното функционирање на заедничкиот пазар на ЕУ. Но, со екстензивно толкување може да се докаже дека и, на пример, медиумскиот плурализам, начинот на финансирање на политичките партии и независните судови во државите-членки имаат значајна врска со нормалното функционирање на заедничкиот пазар на ЕУ¹⁹⁵.

¹⁹³ How to monitor the rule of law, democracy and fundamental rights in the EU, Israel Butler, Open Society European Policy Institute 2013, стр. 3, достапен на <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/how-monitor-rule-law-democracy-and-fundamental-rights-eu.pdf>

¹⁹⁴ How to monitor the rule of law, democracy and fundamental rights in the EU, Israel Butler, Open Society European Policy Institute 2013, стр. 4, достапен на <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/how-monitor-rule-law-democracy-and-fundamental-rights-eu.pdf>

¹⁹⁵ How to monitor the rule of law, democracy and fundamental rights in the EU, Israel Butler, Open Society European Policy Institute

Со оваа стратегија за почесто и покреативно користење на тужбата за повреда на правото на ЕУ од страна на ЕК против државите-членки, Комисијата може да обезбеди спроведување на нејзините препораки засновани врз извештаи од експертска мрежа и дискусија во Советот на ЕУ и Европскиот парламент. И така Европскиот суд на правдата во Луксембург има желба за креативно толкување на Договорите и соодветна заштита на принципите на ЕУ. Притоа, со овој предлог се избегнува комплицираната операција за менување на Договорите.

9. Нова рамка на ЕУ за зајакнување на владеењето на правото на Европската комисија

По речиси едногодишна дискусија во рамките на институциите на ЕУ, во март 2014 година Европската комисија реши, како одговор на барањата на Германија, Холандија, Финска и Данска, да предложи воведување **Нова рамка на ЕУ за зајакнување на владеењето на правото**¹⁹⁶. Предложената Нова рамка го усвојува пристапот дека не е потребна реформа на основачките Договори за да се стават во функција постојните механизми или да се воведат нови, кои не допираат до надлежностите на институциите доверени од Договорите. На овој начин и Комисијата покажува свесност дека секое иницирање на реформа на Договорите како почетна точка на процесот може да доведе до блокирање на идејата за заштитни механизми за темелните вредности во целина.

Целта на оваа Нова рамка е да ја опреми Европската комисија со инструмент со

2013, стр. 4-5, достапен на <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/how-monitor-rule-law-democracy-and-fundamental-rights-eu.pdf>

¹⁹⁶ Целиот текст на предлогот на Новата рамка е достапен на http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

кој ќе најде решение на кој било проблем што ќе се појави во некоја држава-членка за да спречи системска закана за владеењето на правото во таа држава-членка, која може да се развие во „јасен ризик за сериозна повреда“ во смисла на членот 7 од ДЕУ, кој ги уредува процедурите за воведување санкции кон државите-членки кај кои ќе биде утврден системски и постојан тренд на повреда на принципот на владеење на правото.

Рамката ќе биде искористена во ситуациите кога некои власти на државите-членки на ЕУ преземаат мерки или толерираат ситуации кои е многу веројатно да доведат до системско негативно влијание врз интегритетот, стабилноста или соодветното функционирање на институциите и заштитните механизми на национално ниво кои се наменети да обезбедат владеење на правото¹⁹⁷. Во оваа смисла треба да се нагласи дека овој инструмент не е наменет за индивидуални случаи на повреда на темелните права и неспроведување на правдата. Овие случаи ќе продолжат да се решаваат преку воспоставените механизми на националните правни системи и механизмите создадени според Европската конвенција за човековите права (Советот на Европа и Европскиот суд за човековите права во Стразбур)¹⁹⁸.

Рамката ќе ги има во фокусот заканиите за владеењето на правото кои се од системска природа, односно опасностите врз вредностите и системите како што се: политички, институционален и правен поредок на државата членка, уставниот систем, поделбата на власта, независноста и непристрасноста на судството, независноста на уставното судство и сл.¹⁹⁹. Ако

некој од овие постулати во некоја држава-членка биде загрозен со некој закон или уставна измена или институционални практики Комисијата ќе може да делува преку механизмите на предложената рамка. Оваа Нова рамка не претставува замена за тужбата за повреда на правото на ЕУ, која и е на располагање на ЕК согласно членот 258 од ДФЕУ, ниту за механизмите предвидени со членот 7 од ДЕУ за воведување санкции врз одредени држави-членки што ги загрозиле темелните вредности на ЕУ.

10. Четири принципи и три фази на Новата рамка

Новата рамка на ЕУ за зајакнување на владеењето на правото се заснова врз четири основни принципи кои се проткажуваат низ процесот што го води ЕК, а кој започнува со индикации за системска закана за владеењето на правото во некоја држава-членка. Тие принципи се:

- Решението за идентификуваниот проблем се бара преку структурен **дијалог** со засегнатата држава-членка;
- Процесот се раководи од **објективна и темелна оцена** на ситуацијата;
- Во текот на постапката се применува принципот за **еднаков третман** на сите држави-членки на ЕУ, без разлика на која било нивна посебност;
- Во решавањето на системскиот проблем ќе се користат **брзи и конкретни акции** кои ќе го избегнат користењето на членот 7 од ДЕУ како последен и најстрог инструмент.

Новата рамка е предвидена да се спроведува во три фази: 1) Оцена на Комисијата; 2) Препорака на Комисијата и 3) Следење на спроведувањето на препораката на Комисијата.

¹⁹⁷ Нова рамка на ЕУ за зајакнување на владеењето на правото, Европска комисија 2014, стр. 6

¹⁹⁸ Нова рамка на ЕУ за зајакнување на владеењето на правото, Европска комисија 2014, стр. 6

¹⁹⁹ Нова рамка на ЕУ за зајакнување на владеењето на правото, Европска комисија

i. Оцена на Комисијата

Првичната процена на состојбата Комисијата ќе ја прави врз основа на релевантни информации од официјалните институции, но и од други извори, како што се експерти, граѓански организации, меѓународни институции и тела, на пример, Советот на Европа и Агенцијата за темелни права на ЕУ.

Ако при процената се утврди дека навистина постои системска закана за владеењето на правото, ЕК ќе започне дијалог со засегнатата држава-членка со испраќање „мислење за владеењето на правото“, во кое ќе бидат изложени сите аргументи на Комисијата, а притоа на засегнатата држава-членка ќе и биде дадена можност да одговори на мислењето на ЕК²⁰⁰. Дијалогот подразбира дека е возможно организирање средби меѓу ЕК и државните институции, но и други форми на разговор преку кои ќе се спречи понатамошната закана и ќе се најдат заеднички утврдени мерки за отстранување на проблемот.

ЕК се повикува на принципот на обврска за искрена соработка меѓу државите-членки, од член 4 став 3 од ДЕУ, како гарант дека засегнатата држава-членка ќе соработува во процесот. Несоработката може сериозно да влијае на оцената на Комисијата за сериозноста на заканата.

ii. Препорака на Комисијата

Ако во првата фаза се утврдат објективни докази за системската закана, а притоа засегнатата држава-членка не преземе соодветни мерки за нејзино отстранување, Комисијата ќе ја започне втората фаза со издавање „препорака за владеење на правото“, која е директно упатена кон засегнатата држава-членка. Со препораката јасно се утврдуваат причините за

загриженост, но и индикации за тоа како можат да се отстранат законите по владеењето на правото (кои мерки би можела засегнатата држава-членка да ги преземе), како и фиксна временска рамка во која ќе треба да се преземат мерки и за нив да се извести ЕК.

iii. Следење на спроведувањето на препораката на Комисијата

Третата фаза од Новата рамка подразбира мониторинг на спроведувањето на препораката од државата-членка и увид во практичните импликации од мерките спроведени согласно препораката. Ако нема задоволителен напредок во спроведувањето на препораката на ЕК во определената временска рамка, Комисијата ќе ја разгледа можноста за активирање на механизмите определени со членот 7 од ДЕУ.

За текот на целата постапка Комисијата ќе ги информира Советот на ЕУ и Европскиот парламент. Исто така, за да обезбеди експертско знаење на одредени теми што се однесуваат на владеењето на правото во засегнатата држава-членка, Комисијата има право, во првата фаза на механизмот, да бара надворешна експертиза, совети и мислења. Таа експертиза може да биде, по наоѓање на ЕК, од различни релевантни фактори, како што се: Агенцијата за темелни права на ЕУ; членки на судските мрежи во ЕУ, како што се претседатели на Врховни судови на ЕУ, Здружението на Државни совети, Врховни управни власти во ЕУ или Судските совети; Советот на Европа и нејзината Венецијанска комисија и сл.

²⁰⁰ Нова рамка на ЕУ за зајакнување на владеењето на правото, Европска комисија 2014, стр. 7

6. ОДНОСОТ МЕЃУ СИСТЕМОТ ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА НА ЕУ И СОВЕТОТ НА ЕВРОПА

1. Човековите права во односите меѓу ЕУ и Советот на Европа пред Лисабон

Овој дел од студијата ќе се фокусира на врската помеѓу судот на ЕУ во Луксембург и судот на Советот на Европа во Стразбур во однос на заштитата на човековите права. Така, прво ќе го објасниме начинот на дејствување на двата суда за подоцна да се навратиме на судската пракса на двата суда, која најдобро го опишува овој однос.

Територијалното дејствување на овие два суда се совпаѓа. Имено, сите 28 држави-членки на ЕУ се потписнички и на Европската конвенција за заштита на човековите права. Првата корелација помеѓу двата суда се создава со Договорот од Мадрихт од 1992 година со членот Ф, со кој Унијата се обврзува да ги почитува човековите права загарантирани во Европската конвенција за човековите права и оние што потекнуваат од уставните традиции на државите-членки, а се признаени како општи принципи на правото на Унијата. Може да заклучиме дека европската заштита на човековите права се одвива на два паралелни форума. Иако на прв поглед ова се чини комплицирано и испреплетено, имајќи ги предвид функциите и *locus standi*²⁰¹ на судовите, овие два суда се со сосема различен фокус и различни инструменти за заштита на човековите права. И додека пред судот во Стразбур право да тужи има поединецот откако ќе ги помине сите домашни судски инстанци, пред судот во Луксембург процесна способност имаат институциите на ЕУ, државите-членки и поединците само кога ќе докажат директен ефект²⁰² на легислативниот акт на Унијата. Постои

голема разлика и во начинот на дејствување. Европскиот суд на правдата има задача да го толкува европското право, а Европскиот суд за човековите права постапува во однос на апликациите против државите-потписнички кои ги прекршуваат човековите права загарантирани со Европската конвенција за човековите права.

Постоењето на два правни поредока што имаат иста територија на дејствување може да создаде и конкуренција, односно натпревар за тоа кој повеќе ги штити човековите права. Така, Европскиот суд на правдата, трудејќи се да ја заштити автономноста и примарноста на правото на ЕУ, ја инкорпорира Конвенцијата и судската практика на Европскиот суд за човековите права преку општите принципи во сопствената судска пракса²⁰³. Со тоа Судот создава ефект и призма на заштита на човековите права во ЕУ.

Иако судот во Луксембург со оваа призма тврди дека ги штити човековите права, судот во Стразбур до 2005 г. не се откажува од контролата на европското право од аспект на заштита на човековите права. Така се креира конкуренција помеѓу двата суда која ќе започне со случајот *Matthews*, а ќе заврши со склучен Меморандум за разбирање помеѓу ЕУ и Советот на Европа во мај 2007 година. Меморандумот е еден од најзначајните продукти на судската дипломатија.²⁰⁴

Така и денес сè уште официјално не постои формално-правна врска помеѓу двата суда и затоа односот меѓу нив е изграден со судската пракса. Првиот случај во кој судот во Стразбур контролира акт на ЕУ е случајот *Matthews*²⁰⁵, во кој на граѓанин на Гибралтар, а со тоа и европски граѓанин, не му било дозволено да гласа на избо-

²⁰¹ Процесна способност, односно кој има право да биде странка пред судот

²⁰² Види страна дел*

²⁰³ Види *Nold v Commission* 4/73

²⁰⁴ *Interlocking Constitutions Towards an Interordinal theory of national European and UN Law* by Luis I Gordillo (2012) страна 105

²⁰⁵ *Matthews vs UK* app number 24833/94

рите за Европскиот парламент, иако на територијата на Гибралтар, како дел од Обединетото Кралство, целосно се применува европското право. Поради ова *Matthews* пред Европскиот суд за човековите права тврди дека му е прекршено правото да гласа на избори, односно дека со Актот на заедницата за директни избори е прекршен членот 3 од Протоколот 1 на Европската конвенција за човековите права. Со оваа апликација Судот првпат се става во позиција да одлучува за согласност на акт на Унијата со Конвенцијата. Земајќи ја предвид независноста и автономноста на двата суда, може да се очекува дека судот би се оградил од можноста да ги контролира актите на Унијата во однос на усогласеност со Конвенцијата и нејзините протоколи и со тоа да ја испочитува примарноста и автономноста на европскиот правен поредок. Во овој случај Судот, во став 34 од пресудата, не правејќи разлика помеѓу домашното право и европското право, вели дека и двата правни поредока подлежат на контрола и усогласеност со Конвенцијата. Понатаму Судот вели дека потпишувањето меѓународни договори на Обединетото Кралство и обврските што потекнуваат од овие договори не го изземаат Обединетото Кралство од одговорноста за применување на обврските од Конвенцијата, јасно ставајќи до знаење дека во Гибралтар европските избори треба да постојат исто како и домашните. Обединетото Кралство не успева да се одбрани со тврдењата дека тоа е примарно право на ЕУ и дека нема дискреција за толкување и моќ на ефективна контрола врз овој конкретен акт. По ваквата одлука Обединетото Кралство е ставено во позиција во која мора да избере дали да ја почитува одлуката на Европскиот суд за човековите права и да дозволи гибралтарските граѓани да гласаат на европските парламентарни избори или да го почитува примарното право на ЕУ и да не дозволи нивно гласање. Сепак, во 2003 г. Британците донесу-

ваат закон за избори на европскиот парламент, кој ги вклучува и Гибралтарците. Со оваа одлука Британија одлучува да ја почитува одлуката на Европскиот суд за човековите права. За ваквата одлука на Британија, Шпанија поднесува тужба пред судот во Луксембург за непочитување на примарното право на Унијата со ваквата одлука. Одлуката на судот во Луксембург премолчено ја признава важноста на Конвенцијата и правата заштитени со неа, фаворизајќи го правото да се гласа на избори наспроти примарноста на европското право.

Од контролата на европското право стразбуршкиот суд се откажува во случајот *Bosphorus*²⁰⁶. Овој случај е за регулатива²⁰⁷ на ЕУ која наметнува санкции врз поранешна Југославија, а всушност имплементира одлука на Советот за безбедност на Обединетите Нации. Авион, изнајмен од турската компанија *Bosphorus Hava Zallari Turizm* од југословенска компанија, бил привремено задржан во Ирска, каде регулативата има директен ефект. Пред судот во Стразбур турската компанија поднела апликација со тврдење дека со оваа регулатива се нарушува членот 1 од Протоколот на Конвенцијата односно правото на сопственост, тврдејќи дека изречената санкција не е пропорционална.

Европскиот суд за човековите права во пресудата вели: „Според мислењето на Судот, државните дејства преземени во согласност со таквите законски обврски се оправдани сè додека релевантната организација се смета дека ги штити основните права и во однос на дадените суштински гаранции и на механизмите што го контролираат нивното почитување, на начин што се смета за најмалку еквивалентен на она што го обезбедува

²⁰⁶ *Bosphorus* 2005

²⁰⁷ Регулатива е акт на Унијата кој не бара никакви дополнителни мерки за имплементирање во државите-членки, туку има директен ефект и се применува веднаш

Конвенцијата (видете *М. & Со.*, цитиран погоре, стр. 145, пристап на кој се согласиле страните и Европската комисија)²⁰⁸. Под **еквивалентно** Судот подразбира **споредливо**; секое барање за заштитата од организацијата да биде **идентична** би било во спротивна насока на интересот од меѓународната соработка по што се трага (видете го ставот 150 погоре). Сепак, секој таков наод на еквивалентност не би можел да биде конечен и би подлежел на ревизија во контекст на која било релевантна промена во заштитата на основните права.

Ако се смета дека организацијата ја обезбедува таквата еквивалентна заштита, претпоставка е дека државата не се оддалечила од барањата од Конвенцијата кога не врши ништо повеќе од тоа да ги спроведува законските обврски што произлегуваат од нејзиното членство во организацијата. Сепак, секоја таква претпоставка може да се отфрли ако во околностите на конкретниот предмет, се смета дека заштитата на правата од Конвенцијата била очигледно слаба. Во такви случаи, интересот од меѓународната соработка би тежел помалку отколку улогата на Конвенцијата како „уставен инструмент на европскиот јавен поредок“ на полето на човековите права (видете *Loizidou* против Турција (прелиминарни приговори), пресуда од 23 март 1995 година, Серија А бр. 310, стр. 27-28, § 75).²⁰⁸

Така со *Bosphorus*, судот во Стразбур се откажува од контролата на правото на ЕУ, признавајќи дека во Европската Унија има идентична заштита на човековите права со Конвенцијата и се додека оваа претпоставка не се отфрли, Судот повеќе нема да се сомнева во нивото на заштита на човековите права во ЕУ. Интересни се зборовите што ги користи судот. **Претпоставка** дека ЕУ ги штити човековите права во конкретниот случај би значело дека останува на страната која сака да ја отфрли **претпоставката** Конвенцијата да докаже

дека во ЕУ не постои адекватна заштита на човековите права како во Советот на Европа. Кога страната ќе го докаже ваквото тврдење Судот ќе ја отфрли претпоставката дека заштитата на човековите права е идентична во двата система и повторно ќе ги контролира актите на Унијата низ призмата на Конвенцијата.

Во теоријата постојат поделени мислења за тоа дали е правилно воздржувањето на судот во Стразбур од контрола на ЕУ-законодавството или треба да ја контролира усогласеноста на правото на ЕУ со Европската конвенцијата за човековите права, со цел да се обезбеди еднакво ниво на заштита на човековите права на територијата на Европа.

Критиките што пристигнуваат по *Bosphorus* се многубројни. Уште при донесувањето на одлуката *Bosphorus*, 7 од 17 судии не се согласиле со образложението на одлуката. Постои издвоено мислење со многу силни факти против одлуката, велејќи дека иако мислат оти заштитата на човековите права во ЕУ расте секој ден, сè додека Унијата не е потписничка на Конвенцијата не може да се тврди дека ЕУ целосно ги штити човековите права. Другата критика за овој историски случај доаѓа од другите потписнички на Конвенцијата кои не се дел од ЕУ, тврдејќи дека постојат двојни стандарди во примената на Конвенцијата - едни помеки што важат за земјите од ЕУ и други за останатите земји-потписнички на Конвенцијата. Многу автори критикуваат дека Европскиот суд за човековите права не ја разгледува воопшто пропорционалноста како принцип што Судот го разгледува во речиси сите други случаи. Така, одредени автори тврдат дека привременото заплenuвање на авионот, како санкција, не е пропорционално и ефективно во однос на целта на казната што се сака да се постигне, односно дека целта на казната може да се постигне и со поблаги средства и на други начини.

²⁰⁸ Параграф 155 и 156 од *Bosphorus* 2005

Институции постојат, а ние треба да работиме со тоа што го имаме и да се обидеме тие да постигнат добри резултати.

И последната нејаснотија што произлегува од *Bosphorus* е во однос на таканаречената доктрина на еднаквост, која не е јасно дали се применува само за акти на Унијата за кои земјите-членки немаат право на дискрециони мерки за нивно имплементирање или за сите акти на Унијата.

Може да сумираме дека по *Bosphorus* земјите-членки на ЕУ, кога го применуваат правото на ЕУ, не се одговорни за кршења на човековите права. Истовремено, ЕУ не е подложна на контрола за човековите права под потврдената претпоставка дека во ЕУ постои еднаква заштита на човековите права како и онаа што извира од Конвенцијата. Ваквиот приод создава празнина во заштитата на човековите права што произлегуваат од Конвенцијата.

Одредени автори гледаат на одлуката *Bosphorus* како признавање на еднаквост на двата меѓународни суда кои меѓусебно си ги почитуваат автономноста и супсидијарноста.

Токму за да ја докаже оваа еднаква заштита и, истовремено, да ја зачува автономноста на правото на ЕУ, Европскиот суд на правдата многу често во пресудите се повикува на пресуди на Европскиот суд за човековите права, создавајќи одредени темелни принципи во ЕУ како, на пример, еднаков третман, право на фер судење,

забрана за ретроактивност на кривичните одредби, забрана за двојно судење (*ne bis in idem*), почитување на човековото достоинство, почитување на приватниот и семејниот живот, слобода на изразување, слобода на здружување, право на сопственост, слобода на економско дејствување, право на слободно движење на територијата на одредена држава.²⁰⁹

Така ЕУ, преку членот 1 од Договор за ЕУ и судската пракса во која постојано се цитираат одлуките на Европскиот суд за човековите права, ја докажува еднаквата заштита човековите права со онаа што извира од Конвенцијата за заштита на човековите права.

2. Пристапувањето на ЕУ кон Конвенцијата

Пристапувањето на ЕУ кон Конвенцијата е важен чекор за Европската Унија. Човековите права во ЕУ мораа да поминат долг пат пред да станат суштински дел од европскиот правен поредок. Ваквиот процес има долга историја. Формално-правната рамка за пристапувањето кон Конвенцијата се отвора со членот 6(2) од Договорот за ЕУ, кој вели Унијата ќе приста-

²⁰⁹Interlocking Constitutions Towards an Interordinal theory of national European and UN Law by Luis I Gordillo (2012) страна 95

пи кон Конвенцијата. Ваквата одредба бара акција од ЕУ, ставајќи и обврска еден ден да стане целосно инкорпорирана во правниот поредок на Советот на Европа. На 1 јуни 2010 г. во сила стапува Протоколот 14, со кој се менува членот 59 од Конвенцијата и се додава трет параграф, со кој се вели дека ЕУ може да пристапи кон неа. Со ваквите измени по 2010 г. од двете страни се создаваат формално-правни услови за пристапување, па во средината на истата година започнуваат и формалните преговори што се водат помеѓу Европската комисија и *ад хок* преговарачката група²¹⁰ на Советот на Европа. Она што денеска е резултат на нивната работа е нацрт-договорот од 5 април 2013 г. за пристапување на ЕУ кон Конвенцијата. Овој нацрт-договор е дел од поголем пакет документи што ќе треба да се усвои со цел да се овозможи функционирање на ЕУ во рамките на Советот на Европа. Ваквиот пакет вклучува: извештај со појаснувања на нацрт-договорот кој Европскиот суд за човековите права би го користел при толкување на неговите одредби; нацрт-правило за извршување на санкциите на Комитетот на министри, нацрт-декларација од ЕУ; нацрт-модел на меморандум на разбирање, правила за избор на судии и правила за водење на постапка на претходно вмешување.

Овој процес треба да се формализира со потпишување на договорот од двете страни, од една - Советот на Европа односно Комитетот на министри и од друга - ЕУ, односно Советот на Европската Унија со согласност на Европскиот парламент. Откако ќе биде потпишан договорот ќе треба да биде ратификуван од сите 47 држави-потписнички на Конвенцијата, вклучувајќи ги и 28-те држави-членки на ЕУ. По завршувањето на ратификацијата на договорот, ЕУ ќе стане 48-ми потписник на Конвенцијата.

По влегувањето на сила на овој договор, секој граѓанин, секоја организациона

структура, невладина организација или група граѓани ќе има право да поднесе тужба против ЕУ за прекршување на правата загарантирани со Конвенцијата. Сепак, за да биде возможна ваквата тужба, граѓанинот е должен да го исполни условот содржан во членот 35 од Конвенцијата, односно да ги помине сите домашни судски инстанции за потоа да може да се обрати до судот во Стразбур.

Во нацрт-пристапниот договор се уредени повеќето материјални, процедурални и институционални прашања.

і. Обем и начин на применување на договорот

Членот 1 од нацрт-договорот е посветен на обемот на пристапувањето кон Конвенцијата односно што ќе значи за ЕУ пристапувањето кон Конвенцијата. Имено, со овој член е уредено дека овој договор е составен дел од Конвенцијата. Едно од најпоставуваните прашања во теоријата е каков ефект ќе има пристапувањето кон Европската конвенција за човековите права, што ќе значи ваквото пристапување за ЕУ и што ќе значи тоа за нејзините граѓани. Членот 1 од договорот дава одговор на овие прашања. ЕУ, нејзините институции и лицата што дејствуваат во нејзино име ќе бидат одговорни за актите, мерките со кои ќе ги прекршат правата загарантирани со Конвенцијата.

Во појаснувањата за членот 1 од нацрт-договорот се толкува и начинот на раскинување на овој договор, велејќи дека не постои посебна одредба посветена на раскинување на договорот, така што единствен начин да се раскине договорот е да се откажат од Конвенцијата.²¹¹

²¹¹ Fifth Negotiating meeting between CDHH ad hoc negotiation group and European Commission on the Accession of the European Union to ECHR – Draft accession agreement with explanatory report

²¹⁰ CDDH Steering Committee for Human Rights

ii. *Протоколи кон кои ќе пристапи ЕУ со Конвенцијата*

Ова прашање е, исто така, решено со членот 1 од нацрт-пристапниот договор. Во првиот параграф од членот 1 се вели дека „ЕУ ќе пристапи кон Конвенцијата, кон Протоколот кон Конвенцијата и Протокол број 6 од Конвенцијата“. Дилемата што веднаш се појавува е зошто ЕУ ќе пристапи токму кон овие, а не кон сите протоколи. Ова решение е избрано, бидејќи овие протоколи ги имаат ратификувано сите 28 држави-членки на ЕУ, па со него не би се создале дополнителни обврски за Унијата и нејзините држави-членки. Исто така, со ова се почитува и Протоколот 8 од Договорот за ЕУ, кој во членот 2 вели:

„Спогодбата наведена во член 1 обезбедува дека пристапувањето на Унијата не влијае врз надлежностите на Унијата или врз овластувањата на нејзините институции. Спогодбата обезбедува дека ништо од она што е содржано во неа не влијае врз положбата на државите-членки во однос на Европската конвенција, особено во однос на нејзините протоколи, мерките што ги преземале државите-членки по пат на отстапување од Европската конвенција во согласност со нејзиниот член 15 од и резервираноста кон Европската конвенција што ја изразиле државите-членки во согласност со нејзиниот член 57“.

Со овој Протокол се поставуваат границите на дејствување на Унијата и се дозволува пристапување единствено кон протоколите кон кои државите-членки веќе пристапиле. Истовремено, овој член е гаранција за автономноста на институциите на ЕУ и нејзиниот правен поредок, при секое нејзино пристапување кон нови договори.

iii. *Автономноста на правниот поредок на ЕУ и толкувачката автономија на Европскиот суд на правда*

Една од најдискутираните теми за овој нацрт-договор е дали со него ќе се наруши автономноста на институциите на ЕУ и на правото на ЕУ или, поедноставено, дали и по пристапувањето кон Конвенцијата само институциите и Судот на правдата ќе имаат право и единствена надлежност да го толкуваат правото на ЕУ. Стравот е дека по пристапување кон Конвенцијата, покрај институциите на ЕУ и Судот во Стразбур ќе има надлежност да го толкува правото на ЕУ, со што автономноста и независноста на правениот поредок на ЕУ ќе биде доведен во прашање. Ваквата дилема се решава со Протоколот 8 од ДЕУ, со кој се создава одбранбен механизам за Унијата, барајќи секој пристапен договор на ЕУ да обезбеди дека ваквото пристапување, меѓу другото, нема да влијае врз надлежностите и областите на дејствување на институциите.

Одредени автори сметаат дека ваквиот страв на ЕУ за губење на автономноста на европското право е непотребен.²¹² Досега судската практика на судот во Стразбур вели дека е примарна обврска и право на националните судови и власти да го толкуваат и применуваат домашното право и меѓународните договори. Европскиот суд за човековите права не пресудува во однос на валидноста на домашното право, туку објавува деклараторни пресуди во однос на усогласеноста на домашното право со Конвенцијата, но во поединечни субјективни пресуди, базирани на принципот **случај по случај**. Со други зборови, Европскиот суд за човековите права никогаш нема да има моќ да прогласи одреден акт на Унијата за ништовен. Ова останува единствено право на судот во Луксембург. За да се зачува автоном-

²¹² ЕУ пристување кон ЕКЧП: Правни аспекти на нацрт-договорот од 14 октомври 2011 г. од Хавиер Грусот, Тобиас Лок и Лорент Пек

носта на правото на ЕУ, во член 3(6) од нацрт-договорот за пристапување кон Конвенцијата, се посочува т.н. механизам на претходно вмешување, каде ЕУ ќе дава свое мислење до Европскиот суд за човековите права за валидноста на актот или мерката што е предмет на расправа пред судот во Стразбур.

iv. Механизам на претходно вмешување

Наведениот механизам се активира во случај кога ЕУ има статус на котужен во постапката и кога актот што е предмет на расправа не пристигнал претходно на оценување пред судот во Луксембург, односно не била применета т.н. процедура на претходно прашање.²¹³ Иако се очекува ваквите случаи да бидат ретки, внатрешната формално-правна рамка мора да постои. Таа треба да биде составена од страна на ЕУ и со неа ќе се дефинира ваквата постапка. Според нацрт-договорот за пристапување кон Конвенцијата ваквата постапка не смее да го одложи времетраењето на целокупната постапка, ставајќи обврска за ЕУ да го објави ваквото мислење во најкраток и најефективен временски рок. Интересно да се напомене дека ваквото толкување на правото на ЕУ што судот во Луксембург ќе го даде во форма на мислење нема задолжителна правна сила за судот во Стразбур. Тоа значи дека судот во Стразбур ќе го земе предвид ваквото мислење при донесување на одлуката, но нема обврска да донесе иста пресуда како и мислењето од судот во Луксембург. Европскиот суд на правдата со механизмот на претходно прашање ќе ја оценува само правната основа на актот што постои во правото на ЕУ, но не и конкретната мерка или прекршување за кое тужи апликантот. Тоа значи дека актот ќе биде оценет само во однос на тоа дали е во согласност со примарното право и принципите на ЕУ.

²¹³ Претходно прашање е постапка во која националните судови барат од ЕСП толкување на европското право врз основа на член 267 од ДФЕУ

v. Избегнување можен судир помеѓу член 55 од Конвенцијата и член 344 од ДФЕУ

Член 344 од ДФЕУ вели:

Државите-членки се обврзуваат споровите во врска со толкувањето или примената на Договорите да ги решаваат само со методите за решавање предвидени во нив.

Член 55 од Конвенцијата вели:

Високите страни договорнички заемно се откажуваат, освен во случај на посебна спогодба, од користењето на постојните меѓусебни договори, конвенции или изјави со цел спорот што настанал при толкувањето или примената на оваа Конвенција да се реши на друг начин, а не на начин предвиден со оваа Конвенција.

Овој конфликт е решен со членот 5 од нацрт-договорот, со кој се вели дека постапките пред Судот на правдата нема да бидат сфатени како решавање спорови од членот 55 од Конвенцијата. Со ова се задржува монополот на Европскиот суд на правда да ги решава споровите помеѓу државите-членки.

vi. Механизам на котужен

Овој механизам е резултат на специфичниот правен поредок на Унијата, при што ЕУ го создава европското право и потоа државите-членки ги имплементираат актите на Унијата. Така многу често може да се појави ситуација во која не се знае дали изворот на прекршување потекнува од актот на Унијата или од негово имплементирање или, пак, од двете дејства. Согласно нацрт-договорот, ЕУ е одговорна за сопствените акти, мерки и прекршу-

вања. ЕУ може да се јави во постапката како единствен и примарен тужен, потоа како котужен и како трета страна односно замешувач (види график 5, во анексот кон студијата).

Во првиот случај - ЕУ како единствен и примарен тужен, треба да се знае дека единствен домашен правен лек достапен за индивидуите е членот 263 (4) од Договорот за функционирање на Европската Унија, според кој: Секое физичко или правно лице може, според условите утврдени во првиот и вториот став, да поведе постапка против акт насочен кон тоа лице или акт што директно и лично го засега, и против регулаторен акт кој директно го засега, а не предвидува мерки за спроведување. Така, граѓанинот по постапката пред судот во Луксембург согласно членот 263(4), може да се обрати до судот во Стразбур.

Според објаснувањата на нацрт-договорот, постапките во кои ЕУ ќе се јавува како трета страна, односно замешувач, е најсоодветниот начин за нејзино учество во постапката. Така, секогаш кога не се исполнети условите да стане котужена во постапката, согласно член 36 од Конвенцијата, ЕУ секогаш би можела да се вклучи во постапката како трета страна, односно замешувач. Разликата помеѓу овие две постапки е во тоа што како замешувач, ЕУ може да учествува во сослушувањата и да нуди писмени коментари и набљудувања, но не е обврзана од пресудата во конкретниот случај, а како котужена, ЕУ е странка во спорот и е обврзана со пресудата од случајот.

За да може да се активира механизмот на котужен, треба да биде исполнет еден од двата теста поставени во членот 3, став 2 и 3 од договорот. Ставот 2 вели дека ЕУ може да биде котужена кога се оценува компатибилност на акт, мерка или прекршување што потекнува како обврска од примарното или секундарното право на ЕУ, а државата-членка која го имплементира

ова право можела да го избегне прекршувањето само ако не ја исполнила оваа обврска од правото на ЕУ. Ваквата ситуација на прекршување на Европската конвенција за човековите права има два извора: едниот лежи во ЕУ и значи дека одредбата што ја создала ЕУ е неисправна, а другиот извор на вина е кај државата-членка, која погрешно ја имплементирала мерката на ЕУ и со тоа ги крши правата загарантирани со Европската конвенција за човековите права. Механизмот на котужен конечно ќе и овозможи на ЕУ да се одбрани во случај кога има наводни прекршувања што потекнуваат од правото на ЕУ, овозможувајќи и на ЕУ директно да учествува во постапката и да се одбрани од ваквите тврдења. Исто така, единствено институциите на ЕУ можат да отстранат или да променат одредба, мерка или акт што ги крши човековите права кои извираат од Европската конвенција за човековите права.

Вториот случај на активирање на механизмот на котужен е опишан во став 3 од истиот член во кој се вели дека државата-членка на ЕУ може да биде котужена кога наводното прекршување е од обврска што потекнува од Договорот за ЕУ или Договорот за функционирање на ЕУ. Потребата од вмешување на државите-членки како котужени е поради тоа што само државите-членки како „Господари на договорите“²¹⁴ можат да го сменат примарното право на ЕУ и со тоа да ја направат направената штета односно да го отстранат кршењето на човековите права загарантирани со Европската конвенција за човековите права.

²¹⁴ Овој израз се користи за да се покаже дека единствената моќ за менување и дополнување на основачките договори на Унијата им припаѓа токму на оние што ги создале, а тоа се земјите-членки

vii. Пасивна легитимација - кој да се тужи?

Бидејќи во најголемиот број случаи државите-членки треба да го имплементираат правото на ЕУ, индивидуалниот апликант ќе има можност да избере дали да ја тужи државата-членка или ЕУ. Сепак, поголема е веројатноста дека апликантот би ја тужел државата-членка од повеќе причини: апликантот не би знаел дали актот што го прекршува неговото право е дел од правото на ЕУ или од правото на државата-членка, па тужејќи ја државата-членка би ги опфатил и двете страни. Потоа, поразумно е да се тужи државата-членка што го имплементирала актот, бидејќи, во спротивно, Европскиот суд за човековите права ќе биде ограничен во разгледување на компатибилноста на правната основа на актот, а не и на неговото имплементирање²¹⁵. Во секој случај, многу често и двете страни ќе можат да бидат странки во постапката, а ако се исполнети условите од член 3, став 2 и 3 од договорот, ЕУ или државата-членка можат да станат котужени во постапката.

viii. Избор на судии

Начинот на избор на судија од ЕУ за судот во Стразбур е определен во член 6 од нацрт-договорот за пристапување кон Конвенцијата. При изборот на судија, за ЕУ, како висока договорна страна, важи истата постапка која важи и за која било друга висока договорна страна²¹⁶. Тоа значи дека ЕУ доставува предлог-список со тројца судии до Комитетот на министри, а Комитетот избира еден од предложените судии. ЕУ е должна да изработи внатрешни правила што ќе овозможат транспарентен избор на тројцата судии што ги предлага до Комитетот на министри на Советот на Европа.

ix. Учество на ЕУ во Комитетот на министри

Како што веќе напоменавме, тело надлежно за спроведување на пресудите на судот во Стразбур е Комитетот на министри, во кој седат 47 министри од 47 земји-потписнички на Конвенцијата. Имајќи предвид дека ЕУ претставува 28 држави-членки, се поставува дилема колку министри би требало да седат во Комитетот на министри во име на ЕУ. Тука е земен пристапот на еднаквост со другите високи договорни страни (една страна - еден глас), па според нацрт-договорот одлучено е да седи еден министер што ќе ја претставува ЕУ во Комитетот на министри. Со тоа, при секоја одлука на Комитетот на министри, Унијата има еден глас. Проблем кој потекнува од ова е дека ЕУ, заедно со државите-членки, има 29 (односно 28 плус 1) гласа заедно. Според член 20.д. од Статутот на Комитетот на министри, за да се донесе резолуција за спроведување одлука на Европскиот суд за човековите права потребни се две третини од вкупниот број од 48 гласа. Со 29 гласа вкупно ЕУ секогаш може да блокира донесување ваква одлука. Затоа, кога ќе се гласа за спроведување одлука што се однесува на ЕУ, ќе важи ново правило дека за да се донесе одлука доволна е една четвртина од вкупниот број гласови во Комитетот, што значи 12 гласа.

x. Заклучок

Стапувањето во сила на овој договор ќе овозможи надворешна контрола на актите на Унијата и поголема кохерентност во судската заштитата на човековите права на територијата на Европа. Сепак, за овој договор да стане ефективен мора да се донесе целиот пакет акти кој ќе овозможи целосно функционирање на нацрт-договорот за пристапување кон Конвенцијата. По стапување во сила на овој договор, ЕУ со гордост може да се пофали дека е вистински чувар на човековите права,

²¹⁵ Lock

²¹⁶ Потписнички на Конвенцијата

правејќи ги нејзините правни акти подложни на контрола од надворешно тело од аспект на човековите права.

3. Влијанието на пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човековите права

Пристапувањето на Европската Унија кон Конвенцијата за човековите права е вистинска пресвртница во развојот на правото на ЕУ. Тоа нема да ја направи само **48-ма потписничка** на Конвенцијата, туку, како што веќе беше објаснето, ќе и овозможи на Унијата да биде учесник во постапките пред Судот за човековите права во Стразбур, да назначи свој судија во Судот и, конечно, ќе им овозможи на граѓаните на Унијата уште еден инструмент за заштита на основните права при евентуална нивна повреда од институциите.

Од друга страна, пристапувањето на Европската Унија кон Конвенцијата е неопходно за да се обезбеди конзистентност²¹⁷ кај практиката на двата европски суда, со надворешната контрола врз нормите од правото на ЕУ. Со други зборови, да се овозможи создавање **заеднички европски простор за човековите права**²¹⁸. Кажано со зборовите на Вивијан Рединг, потпретседателката на Европската комисија и комесарка задолжена за правда, основни права и граѓанство, „пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човековите права ќе го зајакне внатрешниот, но и надворешниот кредибилитет

на Унијата во својата посветеност на заштитата на основните права“.²¹⁹

i. Општо право на Европската Унија

Во својата преамбула Повелбата за основните права на Европската Унија вели:

„...оваа Повелба ги потврдува правата како резултат на тоа, особено, од уставните традиции и меѓународните обврски што се заеднички за земјите-членки, Европската конвенција за заштита на човековите права и фундаментални слободи, социјалните повелби донесени од Унијата и Советот на Европа и судската пракса на Судот на правдата на Европската Унија и на Европскиот суд за човекови права.“

Тргувајќи од овој став во Повелбата, некои правни теоретичари велат дека тоа ја квалификува Повелбата, но и документите на кои таа се повикува, како **општо право**²²⁰ на Европа²²¹. Притоа, вака формулираното општо право на Европа може во значителна мера да влијае врз националните права на државите-членки, а по принципот на аналогија ќе влијае и врз државите-кандидатки.

²¹⁷ The European Convention on Human Rights, The EU Charter of Fundamental Rights and the European Court of Justice - The impact of European Union accession to the European Convention on Human Rights, Francis G. Jacobs, достапно на: http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/jacobs.pdf

²¹⁸ Legal Aspects of Accession of EU to ECHR, Neliana Rodean, достапно на: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2240288

²¹⁹ Обраќање на Вивијан Рединг пред Комитетот за уставни прашања на Европскиот парламент, Брисел, 18 март 2010 година, достапно на: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reading/pdf/speeches/speech_20100318_1_en.pdf

²²⁰ Common Law of Europe, или општо право изградено на уставните принципи и судските одлуки кои низ историјата го создавале правото.

²²¹ The Impact of the European Charter of Fundamental Rights And the Proposed EU Constitution On the Domestic Policies of EU Member States, Richard G. Wilkins and Marya Reed, достапно на: <https://www.spuc.org.uk/documents/papers/EUCharterandConstitution.pdf>

Пристапувањето на Унијата кон Европската конвенција за човековите права е очекувано и е правна обврска што ја презедоа Унијата и државите-членки со Договорот од Лисабон²²². Оттаму, анализата на влијанието на пристапувањето кон Конвенцијата не води кон барањето одговор на неколку прашања.

Клучно прашање, и притоа не само за правната теорија, е односот што ќе се гради помеѓу правото на Европската Унија и конвенциското право, односно помеѓу правото на ЕУ и конвенциското право од едната страна и уставите на државите-членки, односно државите-кандидатки, од другата страна. Следното прашање што зборува за практичната природа на односот се однесува на улогата на вака утврденото **општо право** во дефинирањето на основните права. А, третото и засега последно прашање го опфаќа моментот на користењето на таквата дефиниција при ефективната заштита на правата на национално ниво.

ii. Односот право на ЕУ – конвенциско право – национални уставни

Анализата на односот што постои помеѓу правото на Европската Унија и конвенциското право е навидум мошне едноставно. Станува збор за два засебни правни системи кои произлегуваат од две различни организации²²³. Двата система се градат на поинаков начин²²⁴, бидејќи, пред сè, ко-

ристан различни правни инструменти²²⁵ и создаваат различни правни ефекти²²⁶.

Меѓутоа, разликите не застануваат тука. Во правната теорија разликата помеѓу (*примарното*) правото на Европската Унија и конвенциското право се прави и во однос на квалитетот што го поседува секое право. Ако примарното право на Европската Унија ги поседува сите квалитети и општи правни принципи поради кои може да конституира засебна политичка организација²²⁷, конвенциското право, дури и во моментот на конципирањето немало намера да ја оствари оваа цел. Згора на тоа, откако државите-членки еднаш ја искажале волјата за создавањето на примарното право на Унијата, тоа, имајќи ги предвид карактеристиките за кои зборувавме, веќе претставува осно-

двете организации, Европската Унија и Советот на Европа, се целосно различни. Во првата се користат повеќе постапки за донесување одлуки, кои вклучуваат различни институции и имаат различно ниво на демократски легитимитет. Во Советот на Европа одлуките ги носат министрите за надворешни работи на државите-членки и, притоа, демократскиот легитимитет единствено се огледува во различното мнозинство за различни одлуки.

²²⁵ Советот на Европа ги познава само и единствено препораките и различните форми и именувања на меѓународни договори (*конвенција, договор, спогодба, протокол, повелба, пакт итн.*) како свои правни акти, а во Европската Унија, покрај меѓународните договори, се користат и други типови правни акти во системот на правото.

²²⁶ Ако за правото на Европската Унија низ историјата Европскиот суд на правдата утврдил долга листа принципи што го објаснува неговиот ефект во различни случаи, кај конвенциското право состојбата е различна и далеку поедноставна. Тоа го има класичниот утврден ефект на меѓународни договори, потпишани и ратификувани во согласност со уставот на државата-потписник.

²²⁷ The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and Legitimacy, George Letsas, достапно на: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2021836

²²² Договор од Лисабон (2010/С 83/01) EN 30.03.2010 Службен весник на Европската Унија С 83/1, во издание на македонски јазик од Фондацијата Конрад Аденауер – Македонија, Повелба за основните права, член 6, став 2

²²³ Како што и самото име вели - правото на Европската Унија се креира во рамките на Европската Унија и од институциите на Унијата (*Советот на Европската Унија, Европскиот парламент и Европската комисија, односно Европскиот суд на правдата*), а конвенциското право доаѓа како производ на Советот на Европа (*Комитетот на министри*).

²²⁴ Процесите на донесување одлуки во

ва за ново правно регулирање. Оваа нова регулатива сè помалку зависи од волјата на државите-членки, а се поврзува со комбинирана согласност и волја на самата политичка организација (Унијата), државите-членки и граѓаните на Унијата.

Од друга страна, конвенциското право своето создавање и живот, целосно и нераскинливо, го врзува со волјата на државите-потписнички, а претставува универзален извор на права што ги имаат поединците наспроти своите држави. Притоа, имајќи го предвид концептот за Европската конвенција за човековите права како **жив инструмент**, таа претставува и непресушен извор на права што одговараат на актуелните општествени услови²²⁸.

Ако анализата го покажува ова, заклучокот е дека односот што се гради помеѓу правото на Европската Унија и конвенциското право е однос на **општо** (*примарното право на Европската Унија*) кон **посебно** (*Европската конвенција за човековите права*).

Извлекување заклучок овде, најблаго речено, е невозможно. Пред сè, поради фактот што примарното право на Унијата по стапувањето во сила на Договорот од Лисабон е дотолку повеќе комплетно и веќе содржи листа на права (*Повелбата за основните права на Европската Унија*) на поединецот *vis-à-vis* Унијата и државите-членки, која е помогната (надополнета и развиена) од судската практика на Европскиот суд на правдата. Сепак, ако внимателно се чита судската практика на Европскиот суд на правдата, ќе се утврди дека правата признаени во Унијата се *длабоко вкоренети во меѓународните договори, особено во Европската конвенција за човековите права, а дополнително се идентификувани во уставните традиции на државите-членки како општи*

*правни принципи на правото на Унијата*²²⁹. Ваквото дефинирање ни најмалку не отстапува од карактерот на Конвенцијата како универзален и непресушен извор на правата на поединецот. Оттаму, заклучокот е дека Европската конвенција за човековите права, покрај тоа што е извор на правата на поединецот, е и инспирација за Повелбата за основните права на Европската Унија и едноставен водич за нивно толкување. Двата европските суда не само што ја користат судската практика на својот хомолог како инспирација²³⁰ при одлучувањето за утврдување и заштита на човековите/основните права туку се **злоупотребуваат** како инструменти со цел да постигнат по-добра заштита на основните права²³¹.

Во односот на правото на Европската Унија и конвенциското право кон националните уставни важи истата појдовна точка, сè уште станува збор за посебни правни системи во кои едниот (правниот систем на Европска Унија) е повеќеслоен, или пак сложен правен систем. Секој од правните системи има посебен, во случајот со Европската Унија тоа е специфичен извор на легитимитетот. Кај Европската конвенција за човековите права извор на легитимитетот се државите-потписнички, а во случајот со Европската Унија, покрај државите-членки, се и европските граѓани. Оттаму произлегува дека, на крајот на краиштата, во двата случаја, извор на легитимитетот, сепак, се граѓаните.

²²⁹ Human rights protection in the European legal order: The interaction between the European and national courts, Patricia Popelier, Catherine Van de Heyning and Piet Van Nuffel (eds.); Intersentia 2011; стр. 4

²³⁰ Human rights protection in the European legal order: The interaction between the European and national courts, Patricia Popelier, Catherine Van de Heyning and Piet Van Nuffel (eds.); Intersentia 2011; стр. 39

²³¹ Случајот *Hornsby v. Greece* (Appl. No. 18357/91) е правна завршница во која Европскиот суд за човековите права, конечно, правно го затвора случајот *Commission v. Greece C-146/86* на Европскиот суд на правдата, утврдувајќи повреда на членот 6 од Конвенцијата.

²²⁸ The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and Legitimacy, George Letsas, достапно на: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2021836

Од друга страна, системите се до таа мера испреплетени и меѓусебно поврзани што дури и се надополнуваат.

Имајќи предвид сè што досега беше изнесено во врска со односот право на ЕУ – конвенциско право – национални уставни, а сакајќи да изведеме единствен заклучок, слободно може да се каже дека системот е така замислен и изграден за да може да обезбеди единствен одговор, односно правна разврска во секој случај, без оглед дали станува збор за случај што произлегува од правото на Европската Унија или од Европската конвенција за човековите права или, пак, можеби од националниот устав на некоја држава-членка²³².

iii. Заштита преку дефинирање на основните права

Тргувајќи од ваквиот заклучок за односот право на ЕУ – конвенциско право – национални уставни влегуваме во нова дискусија која има за цел да одговори на прашањето за улогата на севкупниот систем во дефинирањето на основните права.

Член 53, Европска конвенција за човековите права

„Ниту една одредба од оваа Конвенција не може да се толкува како ограничување или повреда на човековите права и основни слободи, кои можат да бидат признати врз основа на закон на која и да е страна договорничка или врз основа на некоја спогодба на која и пристапила некоја од нив.“

Како да се справиме со утврдувањето на основните права при повеќеслоен систем на правно дефинирање? Прво да ги погледнеме членовите 53 од Европската конвенција за човековите права и од Повелбата за основните права на Европската Унија. Двата члена на правната теорија и ја нудат т.н. **максимизациска клаузула** како решение на коегзистирањето на повеќе системи на правна заштита на човековите права.

Член 53, Повелба за основните права на Европската Унија

„Ништо што е содржано во оваа Повелба нема да се толкува како ограничувачко или со негативен ефект врз човековите права и фундаменталните слободи онакви какви што се признаваат, во соодветното поле на примена, од страна на правото на Унијата и меѓународното право и со меѓународните договори склучени од страна на Унијата и сите земји-членки, вклучително и Европската конвенција за заштита на човековите права и фундаменталните слободи и од уставите на земјите-членки.“

Максимизациската клаузула се покажува како исклучително позитивна за поединецот, бидејќи во процесот на заштита на неговите права му гарантира најповолна позиција, како и опфат и степен на заштита кој соодветствува на актуелното општествено опкружување. Се разбира, поволностите кои ги нуди максимизациската клаузула мораат да бидат прифатливи и за државите-членки, односно државите-потписнички, а националните уставни судови или судовите задолжени за заштита на правата²³³ да ја земаат предвид.

²³² European Union Law and National Constitutions – General Report to FIDE XX Congress 2002 in London, Prof. Dr. Jacqueline Dutheil de la Rochere and Prof. Dr. Ingolf Pernice, November 2003; достапно на: <http://www.whi-berlin.eu/documents/whi-paper1702.pdf>

²³³ Согласно член 19 од Договорот за функционирање на Европската Унија, а според принципот на супсидијарна заштита, националните редовни судови учествуваат во т.н. правен дијалог и имаат обврска да обезбедат заштита на правата

Оттука, јасно е дека колку што е комплексно правото, толку е покомплексен системот за заштита на правата што произлегува од него. Покрај двата европски суда, националната судска структура дополнително ја комплицира шемата, а битката за супрематија и судирот на надлежности помеѓу уставните и врховните судови дополнително ги усложнува работите. Нема вистинско, односно нема единствено решение, но без оглед кој суд ја презема улогата во правниот дијалог и во конечната заштита и толкување на „европските“ и уставните права, тој мора да ја разбере „својата улога исклучително сериозно, избирајќи страна, односно пристап во толкувањето на правата“.²³⁴ Само на тој начин ќе придонесат за вистинска заштита на човековите права за сметка на зачувувањето на механизмите за заштита.

iv. Ефективната заштита на правата на национално ниво

Имајќи ја предвид поставеноста на системите во повеќето од државите-потписнички на Конвенцијата за човековите права, а особено поради фактот дека тие се и држави-членки на Унијата, во студијата ќе ги разгледуваме системите во кои националните уставни судови се грижат за заштитата на човековите права. Оттаму, Уставниот суд во Франција не реферира на судската практика на судот од Стразбур, дури и тогаш кога ја проверува усогласеноста со одредбите на Конвенцијата. Во Германија и во Италија, иако се прифаќа дуалистичката теорија што се покажува со фактот дека долго време двата суда имаа проблем да ја прифатат супрема-

тијата на правото на ЕУ, преземаат активност за контрола на усогласеноста на националното законодавство со одредбите на Конвенцијата.

Од другата страна се Белгија и Холандија, кои имаат целосна отвореност кон Повелбата и Конвенцијата, и, притоа, прават контрола на усогласеноста на своите законодавства со одредбите на двата документа. Слична е состојбата и во Обединетото Кралство, особено по усвојувањето на Актот за човековите права²³⁵.

Сосема различен пристап од претходните нуди Шпанија, каде Уставниот суд одбива да врши контрола на усогласеноста на националното законодавство со европската рамка, но, истовремено, Уставот на Шпанија се повикува на дефинициите од меѓународните договори за човековите права и го поврзува толкувањето на обемот на правата со нив²³⁶. На овој начин, доделувајќи им повисок степен на оперативна примена на меѓународните договори за човековите права во рамките на националниот правен систем и одредувајќи им ја улогата при толкувањето на правата, Уставот на Шпанија обезбедува нова и поинаква (*единствена*) ефикасност во заштитата на човековите права²³⁷.

²³⁵ Human Rights Act of 1998, достапно на: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>

²³⁶ Член 10.2 од Уставот на Шпанија утврдува дека: „Одредбите што се однесуваат на основните права и слободи кои ги признава Уставот, се толкуваат во согласност со Универзалната декларација за човековите права и другите меѓународни договори кои регулираат иста, или слична материја, а кои се потпишани и ратификувани од Шпанија“.

²³⁷ La incidencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el derecho interno: La interpretación del artículo 10.2 de la Constitución Española, by Patricia Cuenca Gómez, достапно на: <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/829/727>

од Европската Унија при примената на националното законодавство и неговото толкување во согласност со правото на Европската Унија.

²³⁴ Human rights protection in the European legal order: The interaction between the European and national courts, Patricia Popelier, Catherine Van de Heyning and Piet Van Nuffel (eds.); Intersentia 2011; стр. 12

v. Нов гарант за четврта судска инстанца

Изведувачето заклучок за влијанието на пристапувањето на ЕУ кон Конвенцијата за човековите права врз државите-членки во овој момент е едноставно. Сите држави-членки на Унијата веќе имаат обезбедено ефективни правни лекови за заштита на основните права на своите граѓани. Нивните судови веќе успешно учествуваат во правниот дијалог со Европскиот суд за човековите права и Европскиот суд на правдата и, без оглед дали се повикуваат на пресудите на Стразбуршкиот суд или не, судот од Луксембург, на чии пресуди се обврзани да се повикуваат, ја гарантира врската со Стразбур и зависноста од неговата практика. Европскиот суд на правдата и натаму ќе ја гарантира усогласеноста на актите на Унијата и државите-членки со основните права секогаш кога тоа некој ќе го побара од него, а сега и Европскиот суд за човековите права ќе може да ја повика Унијата или некоја држава-членка на дополнителна одговорност. Граѓаните на Унијата ќе имаат можност пред судот во Стразбур да побараат заштита на нивните права кога сметаат дека им се повредени од ЕУ, односно од мерка или правен акт на ЕУ или држава-членка. Конечно, државите-членки ќе ја уживаат или солидарната поддршка на Унијата во одредени спорови или ќе се соочат со (зло)употребата на судот од Стразбур како инструмент во усогласувањето со основните права.

vi. Глобален играч кој извезува демократија и владеење на правото

Кога зборуваме за државите-кандидатки, пред да извлечеме заклучок, треба да се потсетиме на неколку значајни моменти кои имаат суштинско влијание врз политиката за проширување. Членот 49 од Договорот за Европската Унија и натаму зборува дека која било европска држава може да се надева на членство во Унијата, само ако ги почитува принципите на кои почива таа, а кои се впишани во членот 2 од Договорот.

Член 2, Договор за Европската Унија

„Унијата се темели на вредностите на почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучително и правата на лицата што припаѓаат на малцинства. Овие вредности се заеднички за земјите-членки во општество во кое преовладуваат плурализмот, не-дискриминацијата, толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквоста меѓу мажите и жените.“

Згора на тоа, заклучокот на самитот во Копенхаген од 1993 г., на кој беа утврдени критериумите за пристапување во членство и натаму останува во сила, а со самото тоа и обврската за државите-кандидатки да обезбедат *„стабилност на институциите која ја гарантира демократијата, владеење на правото, почитување на човековите права и заштита на малцинствата“*.²³⁸ Конечно, од почетокот на деведесеттите години на минатиот век, имајќи го предвид лошото искуство со Уганда²³⁹, ЕУ ја вовеле т.н. клаузула за човековите права, која во речиси неизменета форма се содржи и во договорите за политиката за проширување.

Ваквиот пристап во договорните односи, покрај тоа што е целосно во согласност со намерата на Европската Унија да биде глобален играч, и дава можност да го користи во политиката на проширување и да изнуди одредена постапка кај држави-

²³⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm

²³⁹ ЕУ поради непостоење основа, не успеа да спречи исплата на приближно 7 милиони ЕКИ на режимот на Иди Амин во Уганда.

те-кандидатки. Притисокот врз државите-кандидатки ќе биде уште посилен ако се има предвид дека со пристапувањето на ЕУ кон Конвенцијата ќе и се отвори патот да се вмешува, но и да тужи во постапките пред Судот во Стразбур. Секако, треба да се има предвид и историското искуство од случајот *Hornsby* во кој Европскиот суд за човековите права послужил како инструмент за усогласување со основните права.

vii. Нова рамка и инструменти за усогласување на Македонија

Ако ваквата состојба ја аплицираме на Република Македонија, имајќи ја притоа предвид преамбулата на Спогодбата за стабилизација и асоцијација,

„Имајќи ја предвид определбата на Страните за зголемување на политичките и економските слободи, како основа на оваа Спогодба, како и нивната определба за почитување на човековите права и владеење на правото...“

меѓутоа и членот 2 од Спогодбата, кој целосно ја обврзува државата, а притоа зборува за човековите права и вели дека, меѓу другото, претставуваат суштински елемент на целата Спогодба

член 2, Спогодба за стабилизација и асоцијација

„Почитување на демократските принципи и човековите права, прокламирани во Универзалната декларација за човекови права и како што е дефинирано во Финалниот акт од Хелсинки и Париската повелба за нова Европа, почитување на правилата од меѓународното право и владеење на правото, како и начелата за пазарно стопанство содржани во Бонската конференција на КЕБС за економска соработка, ја формираат основата за домашната и надоврешната политика на страните и претставуваат основни елементи на оваа Спогодба.“

може да се очекува дека набрзо по пристапувањето на Унијата кон Конвенцијата за човековите права, усогласувањето во поглавјето 23 (*судство и основни права*) ќе биде дополнително зајакнато, а Македонија ќе треба да се плаши не само од стапот²⁴⁰, туку и од продолжената рака пред Европскиот суд за човековите права. Следниот случај во кој Европската комисија ќе забележи дека одредена постапка или политика на државава е спротивна на конвенцијата за човековите права многу едноставно ќе може да заврши пред Европскиот суд за човековите права, каде покрај тужителот, Европската Унија, ќе застанат солидарно и државите-членки.

²⁴⁰ Унијата, во политиката за проширување, најчесто се користи со политика на „морков и стап“, во која или нуди определена награда или се заканува со одредено заострување на односите.

Во Македонија цензурата е забранета, но тоа веќе одамна не е важно. Само 1,15% од медиумите работат на истражувачки стории. Зошто да чекате цензура, цензурирајте се самите!

4. Заштитата на човековите права во односите помеѓу Луксембург и Стразбур

Влегувањето во сила на Договорот од Лисабон стана обележје на заштитата на човековите права во ЕУ. По сила на членот 6(1) од Договорот за Европската Унија, Повелбата за основните права е дел од примарното право на Унијата и има обврзувачка природа. Во исто време, пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човековите права е обврска според членот 6(2) од Договорот. Оваа одредба не претставува само правна основа која евентуално би дозволила ЕУ да пристапи кон Конвенцијата туку етаблира мандат за пристапувањето.

Сепак, мора да се истакне дека Договорот од Лисабон не го менува, во материјална смисла, тоа што било правило пред да влезе во сила. Од практична перспектива, ургентноста на пристапувањето и примената на Конвенцијата во ЕУ беше намалена во минатото што се должи на начинот на кој Европскиот суд на правдата го развиваше прецедентното право со почит кон заштитата на човековите права²⁴¹.

Единствената причина со која пристапувањето може да биде оправдано од материјална гледна точка се наоѓа во проширувањето на моќта на ЕУ во полињата кои традиционално припаѓаа на државите-членки и во начинот на кој сите држави-членки од ЕУ би биле подложни на јурисдикцијата на Европскиот суд за човековите права, како што се случи во полето на правдата и внатрешните работи²⁴².

i. Интегриран систем на заштита на човековите права во Европа

Придржувајќи се кон Европскиот суд за човековите права, ЕУ ќе креира интегриран систем за заштита на човековите права во Европа. Пристапот на Европскиот суд за човековите права, исто така, ќе го засили дијалогот помеѓу судовите во намалувањето на ризикот од конфликтни одлуки. Како и да е, мора да се забележи дека од почетокот на заштитата на основните права на европско ниво, Конвенцијата и прецедентното право на Европскиот суд за човековите права беа „важен, ако не и главен извор на инспирација за луксембуршкиот суд“²⁴³.

²⁴¹ Van Dijk, P., Comments on the Accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL(2007)096, para. 2

²⁴² Van Dijk, P., Comments on the Accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL(2007)096, para. 2

²⁴³ Timmermans, C., Fundamental rights protection in Europe before and after

Тоа се потврди во неговите пресуди *Stauder* од 12 ноември 1969 г., *Internationale Handelsgesellschaft* од 17 декември 1970 г., и *Nold* од 14 мај 1974 г., а правата заштитени од Конвенцијата за судот на правдата претставуваа основни принципи на правото на ЕУ. Во неговата пресуда *ERT*, судот отиде и подалеку, дефинирајќи ја улогата што ја има Конвенцијата во правниот систем на ЕУ.

„41 [...] како што судот перманентно смета, основните права формираат интегрален дел од општите принципи на правото, односно почитувањето кои тие го обезбедуваат. За таа цел, судот црпи инспирација од уставните традиции заеднички на земјите-членки и формира водичи испорачани од меѓународните договори за заштита на човековите права каде земјите-членки соработувале или на кои се потписнички.“

Претходната изјава на судот во Луксембург резултира со вметнување на одредбата во Договорот за Европската Унија која етаблира дека Унијата ќе ги почитува основните права онака како што тие се гарантирани од Европската конвенција за заштитата на човековите права, потшишана во Рим на 4 ноември 1950 г. и како што произлегуваат од уставните традиции заеднички на државите-членки како генерални принципи на правото на Заедницата (види го член 6(3) од ДЕУ). Ова би значело дека иако Конвенцијата не беше правно обврзувачка за ЕУ, начинот на кој Европскиот суд на правда вообичаено постапува со случаите за основните права е еднаков на начинот на кој би постапил судот од Стразбур. Судот на ЕУ никогаш не се осмелил да се осврне целосно на интерпретацијата дадена од Европската конвенција за човековите права за правата под Конвенцијата и под Повелбата. Сега иако член 52(3) од Повелбата востановува дека правата кои кореспондираат во Повелбата никогаш

нема да го имаат истото значење и обем како оние кои се наоѓаат во Конвенцијата.

Фактот дека двата суда беа толку поврзани, демонстрира реален меѓусебен резект. Како и да е, важниот аспект од оваа поврзаност се наоѓа во легитимноста на нивните одлуки. Со повикувањето на прецедентно право на другите, секој суд ја зголемува легитимноста и ја подобрува прифатливоста на неговото прецедентно право и до значителен степен го зајакнува правниот систем. Освен тоа, соработката помеѓу двата суда е, исто така, претставена со редовни неформални средби што се организирани помеѓу нивните членови на кои тие дискутираат за развојот на прецедентното право. На пример, во јануари 2011 г. двата суда издадоа заедничка изјава што ја покажува желбата за засилување на дијалогот дури и пред пристапувањето на ЕУ кон Конвенцијата.

Освен тоа, во последните години врските помеѓу Европскиот суд за човековите права и Европскиот суд на правдата дури добија и на интензитет²⁴⁴. Ова подразбира дека пристапот на ЕУ кон Конвенцијата не е оправдан поради неадекватна или недоволна заштита на основните права во правниот поредок на ЕУ, туку повеќе поради смислата на формална кохерентност во заштитата на основните права во Европа.

Овие блиски врски помеѓу Европскиот суд за човековите права и Европскиот суд на правдата можат да бидат објаснети во однос на различните референци кои двата суда заеднички ги вклучија во нивното прецедентно право.

Што се однесува до Европскиот суд за човековите права, овој суд неодамна се осврна на прецедентното право на судот во Луксембург, како аргумент за понатамошен развој на неговата интерпретација на Конвенцијата. Пресудата на Големиот

accession of the European Union to the European Convention of Human Rights, *Intersentia*; види, исто така, пресуда на Судот во случајот *Rutili*, C-36/75 и во случајот *Hauer*, C-44/79

²⁴⁴ Timmermans, C., *Fundamental rights protection in Europe before and after accession of the European Union to the European Convention of Human Rights*, *Intersentia*, стр. 225-238, стр. 225

судски совет во случајот *Scoppola v. Italy*²⁴⁵ ја претставуваа оваа поента. Европскиот суд за човековите права го интерпретира принципот на законитоста и членот 7 од Конвенцијата, осврнувајќи се на случајот *Berlusconi* на Европскиот суд на правдата²⁴⁶.

Дури и пред тоа, во случајот *Hornsby* од 1997²⁴⁷, Европскиот суд за човековите права пресуди неизвршување на одлука од ЕСП поради прекршување на член 6 од Конвенцијата. Понатаму изјави дека одбивање од страна на суд од последна инстанца на земја-членка од ЕУ може да го повреди правото на фер судење – ова е одлука која го смета ова одбивање донесено произволно²⁴⁸. Европскиот суд за човековите права неодамна потврди дека ова одбивање мора да биде мотивирано²⁴⁹.

Конечно, мора да се спомене дека во случајот *Bosphorus*, Европскиот суд за човековите права ја прифати заштитата гарантирана од Европскиот суд на правда како еквивалентна на заштитата предвидена во Конвенцијата.

ii. Патот кон пристапувањето

Во текот на пристапување кон Конвенцијата, некои прилагодувања кон правниот систем на ЕУ и системот на Европската конвенција за човековите права беа неопходни и во материјална и во процедурална смисла.

²⁴⁵ Европски суд за човекови права, *Scoppola* (No. 2) v. Italy, пресуда од 17 септември 2009 г., бр. 10249/03

²⁴⁶ *Berlusconi*, пресуда на Европскиот суд на правдата од 3 мај 2005 г., споени случаи C-387/02, C-391/02 и C-403/02

²⁴⁷ Европски суд за човековите права, *Hornsby v. Greece*, пресуда од 19 март 1997 г., бр. 18357/91

²⁴⁸ Европски суд за човековите права, *John v. Germany*, одлука од 13 февруари 2007 г., бр. 15073/03; Европски суд за човековите права, *Herma v. Germany*, одлука од 8 декември 2009 г., бр. 54193/07

²⁴⁹ Европски суд за човековите права, *Ullens de Schooten and Rezabek v. Belgium*, пресуда од 26 септември 2011 г., бр. 3989707 и бр. 38353/07

Претставниците на 47 држави-членки на Советот на Европа и на ЕУ завршија со нацрт-договор за пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човековите права. Тоа се состои од (1) нацрт-договор на пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човековите права и нацрт-извештај за појаснување (2) нацрт-декларација од ЕУ, (3) нацрт-правило да се додаде кон Правилата на Комитетот на министри за супервизија на извршувањето на пресудите и во смисла на пријателски спогодби во случаи во кои ЕУ би била странка и (4) нацрт-модел на меморандум за разбирање.

На ниво на ЕУ може да се предвиди долг период на ратификација. Во оваа смисла, ќе биде дадено мислење на Европскиот суд на правда за компатибилноста на нацрт-договорот со договорите на ЕУ. Советот на Европа ќе треба едногласно да ја усвои одлуката која го дозволува потписот на договорот за пристапување. Сите членки на ЕУ ќе треба да ја комплетираат внатрешната процедура за да го ратификуваат овој договор. ЕУ ќе треба да го ратификува договорот и Комитетот на министри од Советот на Европа ќе треба да го усвои.

Како резултат на пристапувањето кон Европската конвенција за човековите права, ЕУ ќе биде интегрирана во системот за заштита на основните права на Европската конвенција за човековите права. Во продолжение на внатрешната заштита на овие права од европското право и на СП, ЕУ ќе биде обврзана да ја почитува Европската конвенција за човековите права и ќе биде подложна на надворешна контрола од Европскиот суд за човековите права. Ова со сигурност ќе предизвика конзистентност помеѓу судовите во Стразбур и Луксембург и ќе овозможи граѓанска заштита со тужба против ЕУ.

Како и да е, остануваат некои практични прашања што се однесуваат на (1) креацијата на механизам на котужен во случаите што ги вклучуваат и ЕУ и една или повеќе од нејзините држави-членки, (2)

партиципацијата на ЕУ во телата на Советот на Европа, (3) финансиското учество во системот на Европската конвенција за човековите права и (4) европското право на глас во Комитетот на министри.

Друго прашање во оваа смисла е одредено од можноста за жалба. По пристапот, упатувањето на Европскиот суд за човековите права ќе биде возможно ако сите домашни лекови се исцрпени. Ова значи дека страните можат да иницираат постапка пред Судот ако Европскиот суд на правда ги доставил пресудите во случајот на директна жалба до судовите на ЕУ. Овој услов, сепак, може да биде проблематичен во контекстот на индиректна тужба во случаите што се однесуваат на претходна пресуда пред Европскиот суд на правдата.

Независно од нивните обврски во однос на европското право, сите европски земји направија и обврски кон Европската конвенција за човековите права. Ова значи дека секој поединец ќе може, како последен степен, по исцрпувањето на сите правни лекови достапни во својата земја, да поднесе тужба пред Европскиот суд за човековите права во Стразбур ако земја од ЕУ ги прекршила основните права гарантирани со Европската конвенција за човековите права. За да провери дали неговата тужба е дозволива, поединецот може да ја погледне листата на дозволивост на Европскиот суд за човековите права.

iii. Заклучоци

Со пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човековите права сега постои сеопфатен сет на заштита на основните права во Европа со многу можности. Како и да е, постојат неизвесности што се однесуваат на должината на политичкиот процес кој води кон пристап, но и неизвесности за комплексните правни механизми со кои се обезбедува таа заштита.

Системот за заштита на човековите права во Република Македонија



1. ВОВЕД

По половина век контрола што ја извршуваат Европскиот суд за човековите права и Судот на правдата, **живеејќи заедно, но сепак одделно**, сведоци сме на ерата во која започнаа преговорите за приклучување на ЕУ кон Европската конвенција за човековите права, а по влегувањето во сила на Договорот од Лисабон, Европската Унија доби своја Повелба за основните права, која се повикува на Европската конвенција за човековите права како основен извор на инспирација. Повелбата е обврзувачка, со што човековите права ја загарантираа својата позиција како основни вредности на правото на ЕУ, а Европската конвенција за човековите права се чини дека доби уште една потврда за својот статус на извор на правото на ЕУ. Паралелно, институциите на ЕУ, како што се Европската комисија и Европскиот парламент ги актуализираат своите заложби за унапредување на културата на почитување на човековите права.

Од друга страна, Копенхашките критериуми, кои ја сочинуваат основата на политиката на проширување на ЕУ во делот на политичките критериуми претпоставуваат државите кои претендираат за членство во ЕУ да обезбедат стабилност на институциите што ги гарантираат демократијата, владеењето на правото, човековите права и почитување и заштита на малцинствата²⁵⁰. Новиот пристап кон преговорите во областите на политиката на правосудството и човековите права, како и правдата, слободата и безбедноста, јасно зборуваат за тоа дека ЕУ го зајакна фокусот токму во овие области. Започнувањето на преговорите токму со поглавјата кои се однесуваат на овие области, треба да и обезбеди на државата доволно простор за воспоставување на потребната **инфраструктура**, но и време во кое таа ќе ја докаже сопствената делотворност.

²⁵⁰ Извештаите за напредокот на РМ во процесот на европската интеграција редовно се осврнуваат на состојбите во овие подрачја.

Во Македонија речиси и да не постои случај во кој судијата во пресудата отстапил од она што јавниот обвинител го напишал во обвинителниот акт, а не произлегува од текстот на кривичната пријава од полицијата.

2. УСОГЛАСЕНОСТ НА МАКЕДОНСКОТО ПРАВО СО ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Седумнаесет години по пристапувањето на Македонија кон Европската конвенција за човековите права²⁵¹, освен предратификациската анализа, досега не постои друга сеопфатна, сериозна и длабинска и анализа за усогласеноста на домашното законодавство и праксата на домашните институции со стандардите на Европската конвенција за човековите права, кои постојано се надградуваат и динамично незапирливо се развиваат во судската пракса на Европскиот суд за човековите права.

Во РМ не постои ефективен систем за **рано предупредување**, кој би овозможил усогласување или барем оценка на степењот на усогласеност на законските текстови уште во фазата на нивното изготвување со стандардите на Европската конвенција за човековите права. Резултатите кои во оваа смисла ги дава постојниот механизам²⁵² кој обезбедува оценка на

усогласеноста на предложениот законски текст со *acquis communautaire* во редот на кое се наоѓа и, Конвенцијата се недоволни. Повеќе од извесно е дека за ваквите состојби постојат повеќе причини. Една од оние кои се релевантни е во секој случај недостатокот на свест и знаење во државната служба за целокупниот конвенциски механизам, за Европската конвенција за човековите права и судската пракса на Европскиот суд за човековите права (*конвенциското право*) и нивното значење. На недостатокот од свест и знаење за Конвенцијата со години укажува и Владињот агент на РМ во своите годишни извештаи²⁵³. Наспроти ваквата потреба, во

се предвидува дека материјалите за седниците на Владата предлагачите ги доставуваат со придружно писмо кое содржи, меѓу другото, и изјава за усогласеност на прописите со законодавството на ЕУ, а за законите и подзаконските акти и коресподентна табела.

²⁵³ Види на пр. Годишен извештај за состојбата на предмети против РМ пред Европската конвенција за човекови права за 2008 година, стр.4 достапен на <http://www.pravda.gov.mk/documents/godisen%20izvestaj%202008.pdf>; Годишен извештај за 2010, стр. 4 достапен на <http://www.pravda.gov.mk/documents/IzvestajVA2011.pdf>; но и Годишен извештај за работата на Меѓуресорската комисија за извршување на одлуките на ЕСПЧ за 2012, стр. 11,

²⁵¹ Македонија ја ратификува Европската конвенција за човекови права во април 1997 година.

²⁵² Во согласност со член 76 од Деловникот за работа на Владата на РМ, во кој

државата речиси и да не постојат обуки за државната служба за теми поврзани со Европската конвенција за човековите права. Од друга страна, недостатокот од ваков механизам за усогласување на законските текстови уште во фазата на нивното изготвување со стандардите од Конвенцијата и потребата од него добро ги препознава и Законот за застапување на РМ пред Европскиот суд за човековите права²⁵⁴. Така со Законот²⁵⁵ предвидена е надлежност на Бирото за застапување на РМ пред Судот во Стразбур за усогласување на домашното законодавство со конвенциското право. За жал, не постојат никакви индикации за тоа дека ваквата одредба е оперативна. Не е јасно ниту колку органите на државната управа воопшто се запознаени со ваквата надлежност на Бирото за застапување на РМ. Практиката пак укажува дека кај нив ниту постои ниту има развиено култура на консултации со овој Бирото за застапување на РМ. Секако за операционализација на ваквото законско решение, кое засега останува само на хартија, подеднакво е важно колкав е капацитетот на Бирото, и способноста да одговори на ваквата обврска.. Така, за жал единствениот *input* од овој вид во процесот на изготвувањето на законите доаѓа сосема неформално и на *ad hoc* основа од страна на делови од експертската јавност и невладиниот сектор. Придонес во оваа смисла секако претставуваат и мислењата по законските текстови во подготовка кои се добиваат во процесот на консултација со меѓународните организации, како што е случајот на пример со Европската комисија за демократија преку правото и Венецијанската комисија. Дури и тогаш кога ваква консултација се случува, се поставува прашањето за нејзините ефекти. Имено, практиката по-

кажува дека државата неретко знае да биде инертна кон препораките од ваков вид²⁵⁶. Важен детал во целокупната слика е и македонскиот парламент, кој засега останува прилично пасивен во однос на било каков обид да влијае на усогласување на законите со конвенциското право при дебатата за предложените законски текстови. Еднакво е забележително дека во парламентот отсутствува и иницијатива за измени на законодавството со истата цел. Тој пак треба да има особено активна улога, најпрво, како законодавен орган. Парламентот е место за расправи, но пред сè и над сè, место каде треба да се креира култура на владеење на правото, култура на почит кон правата и основните слободи на човекот и на тој начин да се развива демократијата. Како законодавно тело, при расправата по предлозите на нови закони или на измени и дополнувања на закони, Парламентот има обврска да обезбеди почитување на принципите и стандардите за заштита на правата на човекот гарантирани со Европската конвенција за човековите права утврдени во судската пракса на Судот за човековите права. На овој начин парламентот не само што ќе следи дали Владата ги имплементира стандардите и принципите на Судот, туку активно ќе придонесе за тоа²⁵⁷.

достапен на <http://www.pravda.gov.mk/documents/lzvestaj%2003.07.2013.pdf>,

²⁵⁴ Службен весник на РМ бр.67/09

²⁵⁵ член 4 став 1 алинеја 13 од Законот за застапувањето на РМ пред Европскиот суд за човекови права

²⁵⁶ Види на пример во овој контекст: Statement of facts and questions to the parties, A. no.3532/07, *Orthodox Ohrid Archdiocese v. Macedonia* достапно на: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/jeng/Pages/search.aspx#{"respondent":\["MKD"\],"documentcollectionid2":\["COMMUNICATEDCASES"\],"itemid":\["001-117472"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/jeng/Pages/search.aspx#{)

²⁵⁷ Конференција: Зајакнување на супсидијарноста: Интегрирање на практиката на ЕСЧП во националното законодавство и практиката на домашните судови Скопје 01-02/10/2010, Обраќање на Мирјана Лазарова Трајковска, судија на Европскиот суд за човекови права: Начин и средства да се препознае објаснувачката сила (*res interpretata*) на пресудите против другите држави

1. Мониторинг на усогласеноста на актуелното и позитивно законодавство со Конвенцијата

Во државата не постои ниту ефективен систем на мониторинг на усогласеноста на актуелното и позитивно законодавство со меѓународните договори, вклучително и со Европската конвенција за човековите права и стандардите изградени преку нејзино толкување од страна на Европскиот суд за човековите права. Ништо не укажува на фактот дека Бирото за застапување на РМ пред Судот во Стразбур, а во контекст на погореспоменатата надлежност која му е доверена со закон, врши контрола од ваков вид. Поточно, не постојат причини да се верува дека која било државна институција се занимава со анализа на ваквите состојби. Единствените анализи од овој вид може да се сретнат во контекст на работата на невладиниот сектор. Тие најчесто се занимаваат со определени права или аспекти од правата кои ги гарантира Европската конвенција за човековите права; презентација на судската пракса на Европскиот суд за човековите права во контекст на определено право или/и анализа на усогласеноста на домашното законодавство со стандардите од праксата на Европскиот суд за човековите права. За жал, нивниот опсег ретко се протега во делот на анализа на домашната судска пракса *vis-à-vis* праксата на Европскиот суд за човековите права. На тој начин, тие во принцип, остануваат ограничени на усогласеноста на домашното законодавство со стандардите на Конвенцијата само на теоретско ниво. Ваквото ограничување е разбирливо пред сè поради тоа што праксата на домашните судови и понатаму останува малку достапна за јавноста. Редовните судови, во принцип ретко ги ажурираат своите интернет страници во делот на судската пракса. Од друга страна, бројот на вкупно објавени судски одлуки на домашните судови станува ирелевантен во услови кога пребарувачите на интернет страниците

на судовите се вон функција. Поради тоа, анализите во принцип остануваат осиромашени во делот на усогласеноста на домашната судска пракса со стандардите на Европската конвенција за човековите права, односно за делот на усогласеноста со Европската конвенција за човековите права на практично ниво. Ваквата анализа е од суштинско значење ако се има предвид фактот дека повредите на Европската конвенција за човековите права не ретко извираат од несоодветната интерпретација на домашно законодавство кое инаку е во согласност со неа²⁵⁸. Токму од овие причини, освен домашното законодавство, домашната судска пракса заслужува еднаква анализа и внимание. Дополнително, ваквите анализи би можеле да влијаат врз развојот на праксата на домашните судови во однос на начинот на кој треба да се толкува домашното законодавство со цел да се обезбеди компатибилност со Европската конвенција за човековите права. Дилемата која постои е дали кај домашното судство, кое се чини има премногу формалистички пристап во примената на законодавството, воопшто постои интерес за употреба на вакви материјали како *amicus curiae*.²⁵⁹

Во секој случај, механизмите за **редовен мониторинг** за кој стана збор погоре во текстот, поединечно или во спрега, би овозможиле детектирање на аномалии

²⁵⁸ За илустрација, реакциите кои доведоа до усвојувањето на Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда, и нивна декриминализација, не произлегоа од неусогласеноста на домашното законодавство со конвенциското право, туку од начинот на кој домашните судови го интерпретираа домашното законодавство кога одлучуваа за овие дела, не ретко очигледно спротивно на стандардите изградени во праксата на ЕСЧП во однос на слободата на изразување (член 10 од ЕКЧП).

²⁵⁹ Пријател на судот- страна која не учествува во постапката но може да допринесе со сопствени наоди во постапката

во почитувањето на човековите права и ситуации каде постои непочитување или ризик од непочитување на истите. Дополнително ваквите механизми би можеле да укажат и на недостатоци во системот на заштита на човековите права. Тие, ако правилно функционираат, би можеле да дадат одговор на прашањето колку државата ги спроведува своите меѓународни обврски од областа на почитувањето и заштитата на човековите права и да овозможат брза интервенција. Тие би биле од особено значење имајќи ги предвид слабостите во мониторинг системите кои постојат на ниво на меѓународните организации, како на пример Советот на Европа, вклучително и конвенцискиот механизам.²⁶⁰ Воведувањето на вакви механизми, впрочем го препорачува и Комитетот на министри уште во 2004 година²⁶¹.

i. Уставниот суд и уставната жалба

Горната слика ја надополнува и фактот дека Уставниот суд на РМ нема изрична, директна и непосредна надлежност да ја цени усогласеноста на домашното законодавство со меѓународните договори. Тоа посредно, Уставниот суд во секој случај би требало да го прави во контекст на апстрактната контрола на уставноста и законитоста, како ратификуван меѓународен договор во хиерархијата на правните акти во државата.

Дополнително, усогласеноста на домашното законодавство, но далеку повеќе усогласеноста на домашната пракса на редовните судови со „конвенциското право,“ може да претставува предмет на оцената на Уставниот суд во контекст на постапката по барањата за заштитата слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност²⁶². Во овој контекст треба да се има предвид дека нормативно, барањето за заштита на правата и слободите пред Уставниот суд на РМ е **уставна тужба/жалба**, иако со ограничен досег и определени нормативни слабости²⁶³.

Во секој случај, независно дали Уставниот суд одлучува по барање за заштита на слободите и правата, или врши апстрактна контрола на законитоста, тој е должен согласно член 118 од Уставот на РМ, Европската конвенција за човековите права да ја третира како составен дел на домашниот правен поредок, што меѓудругото значи дека треба да се повикува на Конвенцијата и на праксата на Европскиот суд за човековите права, однос на начинот на кој тој ја интерпретира²⁶⁴.

Во 2006 година, во предметот У.број 31/2006, Уставниот суд и самиот утврдил

²⁶⁰ За должината на постапките пред ЕСПЧ, како една од слабостите на актуелниот конвенциски систем види подолу во текстот.

²⁶¹ Recommendation (2004) 5 / 12 May 2004 of the Committee of Ministers to member States on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with standards laid down in the European Convention on Human Rights (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004 at its 114th Session) достапна на: <http://o.m.k/obab6>

²⁶² Член 110 од Устав на РМ

²⁶³ Види: Спировски Игор, „Уставната жалба во РМ“ Правник, Здружение на правници на РМ, број 251, Скопје, март 2013; за ист став види и Анализа на независноста на судството во РМ - перцепција, потешкотии и предизвици; Институт за човекови права, август 2013, стр. 112, достапна на: http://www.ihr.org.mk/images/pub/Analiza_na_nezavisno_sudstvo_vo_RM.pdf.

²⁶⁴ За слични ставови види во: Анализа на независноста на судството во РМ - перцепција, потешкотии и предизвици; Институт за човекови права, август 2013, стр. 115.

дека слободите и правата гарантирани со Уставот на РМ треба да се интерпретираат во контекст на Европската конвенција за човековите права која е дел од внатрешниот правен поредок на РМ.²⁶⁵

Сепак, од анализата на предметите по барањата за заштита на слободите и правата, од 2012 и 2011 година, може да се забележи дека Уставниот суд многу ретко се повикува на практиката на Европскиот суд за човековите права, а во ретки случаи кога го прави тоа таа не е правилно применета²⁶⁶. Дополнително ефектите од **уставната жалба** во РМ во текот на нејзиното 21-годишно искуство се повеќе од скромни, а статистиката е обесхрабрувачка за надежта на граѓаните дека можат да ги заштитат своите права и слободи пред Уставниот суд²⁶⁷. Досега, Судот има донесено само една одлука во која има констатирано повреда на слободите и правата, и тоа во предметот У.бр. 84/2009, со која констатирал повреда на правото на политичко дејствување поради неприфаќање на кандидатура за локалните избори одржани во март 2009²⁶⁸.

Односот на Уставниот суд кон „конвенциското право“ и кон супстратот на човековите права, воочлив при анализата на предметите по барањата за заштита на слободите и правата, создава легитимен сомнеж за односот на Судот кон Европската конвенција за човековите права и судската пракса на Судот од Стразбур. Сомнежот е еднакво изразен и кога станува збор за апстрактната контрола на уставноста, а дополнителна потврда за тоа доаѓа и од нормативната рестриktivност на правното средство. Оттаму, имајќи го предвид игнорирањето на вистинската природа на барањето за заштита на слободите и правата, наспроти неговите суштински обележја²⁶⁹, уставна жалба во

во РМ - перцепција, потешкотии и предизвици; Институт за човекови права, август 2013, стр. 114.

²⁶⁵ Спировски Игор, во „Уставната жалба во РМ“ Правник, Здружение на правници на РМ, број 251, Скопје, март 2013, наведува дека според Уставот на РМ и Деловникот на уставниот суд (глава IV, особено член 51) нашата уставна жалба, според изнесените одредби, ги има следните карактеристики: нејзиниот назив е „барање за заштита на слободите и правата“; таа е правно средство за заштита пред Уставниот суд кога, според оценка на засегнато лице, постои актуелна и директна повреда на слободите и правата сторена со поединечни акти или дејствија на органите на јавната власт, вклучително и на судовите; таа е правно средство со кое се заштитуваат само некои основни права на човекот и граѓанинот утврдени во Уставот; таа може да се поднесе и против конечен и против правосилен поединечен акт, односно дури и пред да се исцрпат сите правни средства што може да се поднесат против тој акт; таа може да се поднесе во релативно краток рок по доставувањето на конечниот или правосилниот поединечен акт односно од дознавањето за преземање на дејство то со кое е сторена повредата. Кога кон ова ќе се додаде дека одлуката на Уставниот суд, кога тој ќе утврди постоење на повреда, има поништувачко односно забранувачко дејство врз поединечниот акт односно дејство то, уставната жалба се покажува, нормативно гледано, како крајно ефективно правно средство, во

²⁶⁵ Ова го забележува и Споровски Игор, види во „Уставната жалба во РМ“ Правник, Здружение на правници на РМ, број 251, Скопје, март 2013, и Анализа на независноста на судството во РМ - перцепција, потешкотии и предизвици; Институт за човекови права, август 2013, стр. 112.

²⁶⁶ Анализа на независноста на судството во РМ - перцепција, потешкотии и предизвици; Институт за човекови права, август 2013, стр. 115, содржи и конкретни примери за неправилна примена на „конвенциското право“ од страна на Уставниот суд на РМ. Подетално на темата види во Правник, Здружение на правници на РМ, број 251, Скопје, 2013, „Уставната жалба во РМ“ Спировски Игор.

²⁶⁷ Анализа на независноста на судството во РМ - перцепција, потешкотии и предизвици; Институт за човекови права, август 2013, стр. 113, која реферира на Игор Спировски „Уставната жалба во РМ“ Правник, Здружение на правници на РМ, број 251, Скопје, март 2013.

²⁶⁸ Анализа на независноста на судството

Република Македонија²⁷⁰, јасно е зошто домашната експертска јавност го оценува како реално неефективен²⁷¹. Во светло на ваквите околности, а во очекување Европскиот суд за човековите права да ја (пре)оцени практичната ефективност на овој правен лек²⁷², што повеќе од извесно ќе се случи при одлучувањето по апликацијата поднесена од страна на

рамките на нејзиниот очигледно ограничен опфат. Спировски нотира дека ваквите суштински обележја добро ги забележува и Исаковска, Мила, „Ефективноста на уставната жалба во Република Македонија според критериумите на Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи“, Правен дијалог, бр.4, 2011, Скопје.

²⁷⁰ Спировски Игор, „Уставната жалба во РМ“ Правник, Здружение на правници на РМ, број 251, Скопје, март 2013, кој се повикува на Тренеска-Дескоска, Рената, „Конституционализмот и човековите права“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2006 и Karakamisheva, Tanja, Constitutional Complaint- Procedural and Legal Instrument for Development of the Constitutional Justice (Case Study – Federal Republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia and Republic of Macedonia) 2009, достапно на http://www.venice.coe.int/WCC/Papers/MKD_Karakamisheva_E.pdf

²⁷¹ На пример види, Спировски Игор, „Уставната жалба во РМ“ Правник, Здружение на правници на РМ, број 251, Скопје, март 2013 и Анализа на независноста на судството во РМ – перцепција, потешкотии и предизвици; Институт за човекови права, август 2013.

²⁷² Врз основа на одлуките донесени од ЕСЧП во случајот *Костески против РМ* (А . бр. 55170/00 , 13/04/2006) и *Шијакова и др. против РМ* (А.бр.6794/01 од 06/03/2003, во кои по барање за заштита на правата и слободите одлучувал и Уставниот суд на РМ, ЕСЧП апликацијата во случајот *Вранишкоски против РМ* (А.бр.37973/05, одлука од 26/05/2009) ја прогласи за недопуштена поради неискористување на правниот лек пред Уставниот суд на РМ – барање за заштита на правата и слободите, а во отсуство на кави било аргументи од страна на апликантот за причините поради неискористувањето на овој правен лек или евентуални наводи за неефективност на истото

Православната охридска архиепископија против РМ²⁷³, Впрочем, заклучокот имајќи ги предвид реалните состојби, како и критериумите на Судот во Стразбур не би можел да биде поинаков.

Односот на Уставниот суд кон **конвенциското право** и кон концептот на човековите права, воочлив при анализата на предметите по барањата за заштита на слободите и правата, создава дополнителен, но легитимен сомнеж за односот на Уставниот суд кон Европската конвенција за човековите права и судската пракса на Судот за човековите права, воопшто, па дури и при апстрактната контрола на уставноста.

ii. Уставноста на актите и усогласеност на праксата на редовните судови со конвенциското право

Како значаен комплементарен фактор во оцената на системот на заштита на човековите права е и конкретната контрола на уставноста²⁷⁴, која во домашното законодавство е олицетворена во можноста редовните судови кои постапуваат и одлучуваат по конкретен предмет, да покренат постапка за оцена на уставноста на законот кој треба да го применат во конкретниот случај, во очекување на одлуката на Уставниот суд да ја запрат постапката, а потоа да одлучат по него во согласност со одлуката на Уставниот суд. Иако е можна, во РМ досега не е запаметен случај, Суд да изрази сомневање во уставноста на закон кој го применувал на конкретен предмет²⁷⁵.

²⁷³ Statement of facts and questions to the parties, A. no.3532/07, Orthodox Ohrid Archdiocese v. Macedonia достапно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"respondent":\["MKD"\],"documentcollectionid":\["COMMUNICATEDCASES"\],"it emid":\["001-117472"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

²⁷⁴ Закон за судовите, Службен весник на РМ бр. 58/2006, 35/2008 и 150/2010, член 18 став 2

²⁷⁵ Спировски Игор, „Уставната жалба во РМ“ Правник, Здружение на правници на РМ,

Ваквиот симптом е само еден во низата, кои говорат за тоа дека состојбите кај редовните судови во однос на пристапот кон **конвенциското право** за жал не се многу различни. Своевиден доказ за состојбите претставува и фактот дека во меѓувреме, расте бројот на законски текстови кои повикуваат на супрематијата и директна примена на Европската конвенција за човековите права и нејзината судска пракса. Ваквата потреба, законските текстови постојано да потсетуваат на обврската за почитување на конвенциското право најдобро сведочи за односот на македонското судство кон Конвенцијата и судската пракса на Европскиот суд за човековите права. Така, на пример, во Законот за судовите²⁷⁶ е предвидено дека кога судот смета дека примената на закон во конкретен случај е во спротивност на меѓународен договор ратификуван во согласност со Уставот, ќе ги примени одредбите од меѓународниот договор, под услов тие да можат директно да се применат. Иако ова доволно ја илустрира супрематијата на меѓународното право и можноста за директна примена на конвенциското право истиот закон дополнително се повикува на Европската конвенција за човековите права и судската пракса на Европскиот суд за човековите права во делот кој се однесува на надлежноста на Врховниот суд на РМ да решава по барањата за заштита на правото на судење во разумен рок²⁷⁷. Слични одредби има на пример и во Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета²⁷⁸. Сето

ова во услови кога Законот за судовите ја препознава праксата на Европскиот суд за човековите права како извор на правото во Македонија²⁷⁹. Сепак, се чини дека редовните судови еднакво малку реферираат на Конвенцијата, уште поретко на конкретни одлуки, односно пресуди на Европскиот суд за човековите права, а и во случај на повикување на судската пракса, не се исклучува можноста за погрешна примена и на Европската конвенција за човековите права и на судската пракса на Европскиот суд за човековите права. За последното исклучително илустративен е предметот Арсов против РМ²⁸⁰, кој е доставен на одговор до Владата на РМ, и е во постапка пред Судот во Стразбур. Тој е особено интересен од повеќе причини: прво, апликацијата е поднесена на 11 мај 2010, а доставена на одговор на државата во текот на 2013 година; таа следува откако во пресудата во случајот Стоименов против РМ од 2007²⁸¹, Европскиот суд за човековите права констатираше повреда на две права од Конвенцијата: правото на правично судење (членот 6 став 1 од

прашање со примена на одредбите од Законот, во случај на законска празнина или судир на одредбите од Законот со ЕКЧП.

²⁷⁹ Закон за судовите, член 18 став 5 предвидува дека судот во конкретните случаи непосредно ги применува конечните и извршни одлуки на ЕСЧП, чија надлежност ја признава Република Македонија, ако одлуката е подобна за извршување. Иако терминот „подобна за извршување“ ја прави одредбата помалку нејасна и двосмислена, сепак тоа не ја поткопува нејзината суштина на начин кој ја прави неприменлива. Впрочем, постои ли одлука, особено пресуда на ЕСЧП која во смисла на одредбата од членот 18 на Законот за судите би можела да биде „неподобна за извршување“?

²⁸⁰ За Statement of facts and questions to the parties види на: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["arsov"\],"respondent":\["MKD"\],"documentcollecionid":\["COMMUNICATEDCASES"\],"itemid":\["001-120331"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

²⁸¹ *Стименов против РМ*, А. бр. 17995/02, пресуда од 05/04/2007

број 251, Скопје, март 2013.

²⁷⁶ членот 18 став 4 од Законот за судовите

²⁷⁷ Член 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите, Службен весник на РМ бр. 35/2008

²⁷⁸ Во членот 3 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета се предвидува дека врз основа на принципот на предимство над домашното право ќе се применуваат одредбите од ЕКЧП и становиштата на ЕСЧП содржани во неговите пресуди ако домашните судови не се во можност да решат определено

Европската конвенција за човековите права) во делот на принципот на еднаквост на оружјата од причина што домашните судови го осудиле апликантот врз основа на вешт наод и мислење кое било изготвено од страна на МВР и било употребено во поткрепа на кривичната пријава и обвинението против апликантот и повреда на правото на ефективен домашен правен лек (член 13 од Европската конвенција за човековите права) од причина што повисоките судови не го уважиле барање на апликантот за независно вештачење, ниту пак неговите аргументи изнесени во прилог на ваквото барање; во процесот на извршување на пресудата во случајот Стоименов против РМ, Врховниот суд на РМ зазел правно мислење²⁸² во кое, меѓу другото, потврдил дека Европската конвенција за човековите права претставува интегрален дел од внатрешниот правен поредок и дека домашните судови треба да се повикуваат на пресудите на Европскиот суд за човековите права во образложението на своите судски одлуки²⁸³. Во случајот Арсов против РМ, домашните судови, вклучително и самиот Врховниот суд на РМ, на речиси идентични околности како во случајот Стоименов, иако предвид ја зеле дури и пресудата на Европскиот суд за човековите права во споменатиот предмет, сепак одлучиле на начин кој се чини неконзистентен со овој суд изразени во пресудата по него и со претходно усвоеното правно мислење од страна на самиот Врховен суд. На крајот, апликацијата на Арсов е доставена на одговор на Владата во текот на 2013 година, додека Комитетот на министри го затвори

надзорот над извршувањето на пресудата во случајот Стоименов, во декември 2009 година²⁸⁴, оценувајќи дека пресудата е доволно извршена, а имајќи го предвид меѓу другото и правното мислење на Врховниот суд на РМ. Така, наместо да ги ремедираат евентуалните повреди на човековите права, домашното судство неретко, самото е генератор на такви повреди. Затоа овој пример не ги рефлектира само состојбите во врска со односот на редовното судство кон „конвенциското право“, туку дополнително и еднакво ги отсликува и состојбите уште во однос на два значајни аспекти од принципот на супсидијарност: прво, (не)ефективноста на домашните правни лекови и второ, прашањето на (не)извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човековите права.

Во однос на првото, значаен елемент кој треба да се земе предвид е дека секоја успешна апликација пред Европскиот суд за човековите права, со која се констатирало повреда на Конвенцијата, независно дали таа содржи наводи и соодветна констатација на Европскиот суд за човековите права, праќа порака дека во случајот на национално ниво или не постоел ефективен правен лек или ако постоел правен лек со кои повредите на Европската конвенција за човековите права можеле да бидат ремедирани, тој не бил ефективен или во конкретниот случај или генерално.

²⁸² За правното мислење на Врховниот суд види: Resolution CM/ResDH(2009)139, усвоена од страна на Комитетот на министри на 03/12/2009 на 1072-риот состанок, достапна на: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1554569&Site=CM#P2513_176966

²⁸³ Види и Country factsheets 1959-2010, стр.54 достапно на: http://www.echr.coe.int/Documents/Country_Factsheets_1959_2010_ENG.pdf,

²⁸⁴ Види Resolution CM/ResDH(2009)139, достапна на: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["stoimенов"\],"itemid":\["001-97127"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

Ние сме шампиони во создавање институции и нормирање. Успеваме буквално сè да преточиме во закон, но не за подобро да регулираме некоја област, туку за да оставиме простор во подоцнежен период да направиме злоупотреба.

2. Постојење ефективен правен лек

Токму постоењето домашен ефективен лек за заштита на човековите права на национално ниво или постоењето повеќе ефективни правни лекови кои во континуитет ќе ја обезбедат истата цел, е извонредно важен фактор во зајакнувањето на положбата на конвенциското право на национално ниво. Тие би можеле да ја доближат праксата на Европскиот суд за човековите права поблиску до националните институции, би обезбедиле постапки кои се пократки отколку актуелните пред судот, а би обезбедиле приближно исто ниво на заштита како и Судот за човековите права. Во спротивно правниот лек не би можел да се стекне со епитетот ефективен во светло на судската пракса на Европскиот суд за човековите права. Во овој контекст би требало да се земат предвид на пример искуството на државата со воведувањето на домашниот правен лек за заштита на правото на судење во разумен рок пред Врховниот суд на РМ. Особено е значајно дека Европскиот суд за човековите права ваквиот правен лек го оцени како **во принцип** ефективен во случајот на Аџи Спирковска и др. против РМ²⁸⁵. Слична евалуација во контекст на

апликацијата на Православна охридска архиепископија се очекува на барањето за заштита на правата и слободите, како правен лек пред Уставниот суд на РМ. Оваа студија не дава одговор на прашањето дали воведувањето на ефективни домашни правни лекови за заштита на правата загарантирани со Европската конвенција за човековите права би значело воведување на нови правни лекови, или само прилагодување на постојните, дали акцентот би требало да биде ставен на специфичните правни лекови или на општите правни лекови, а ова особено на пример во контекст на зачестените заложби за проширување на опсегот на уставната тужба во РМ²⁸⁶. За да се стигне до конкретните одговори на овие прашања, потребни се подетални анализи, како и земање предвид на искуствата на другите европски држави, особено добрите практики кои постојат во Европа²⁸⁷, но она

²⁸⁶ Нив добро ги забележува и Спировски Игор, „Уставната жалба во РМ“, Правник, Здружение на правници на РМ, број 251, Скопје, март 2013.

²⁸⁷ Види и Recommendation (2004) 6 / 12 May 2004 of the Committee of Ministers to member States on the improvement of domestic remedies (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004 at its 114th Session) достапна на: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2004\)6&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ve](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2004)6&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ve)

²⁸⁵ А.бр.38914/05, 17879/05, одлука од 03/11/2011

што е извесно е дека какви било реформи во оваа смисла би биле залудни ако не бидат следени со промена во ставовите, односно на пристапот кон Европската конвенција за човековите права²⁸⁸.

3. Пресуди против Македонија што укажуваат на системски проблеми

Во меѓувреме прогресивно се зголемува бројот на пресудите во кои Европскиот суд за човековите права констатира повреда на Европската конвенција за човековите права од страна на РМ. Првите пресуди против РМ со кои беше констатирана повреда на Конвенцијата пристигнаа на почетокот на 2005 година. Оттогаш Европскиот суд за човековите права има донесено над 90 пресуди против РМ со кои констатира повреда на права загарантирани со Европската конвенција за човековите права. Над 50 од нив се однесуваат на повреда на правото на судење во разумен рок, во сите видови на процесни постапки. Тие засега ја формираат најголемата група на репетитивни (*повторувачки или клонирани*) случаи пред Европскиот суд за човековите права. Иако РМ во врска со оваа најголема група на предмети има доставувано информации до Комитетот на министри за процесот на извршување, истите сеуште се наоѓаат под надзор, а извршувањето не е завршено²⁸⁹. Во суштина во случајот на РМ,

Комитетот на министри има усвоено само четири финални резолуции²⁹⁰ со кои има констатирано дека пресудите ги смета за извршени²⁹¹. За голем дел од другите пресуди донесени против РМ²⁹², се чини дека РМ нема поднесено никаква информација односно акциони планови или извештаи или кога постојат во голема мера изостапуваат информации за општите мерки или информации што го одразуваат актуелниот развој на настаните. Во групата на пресуди за кои постои целосно отсуство на какви било информации во врска со процесот на извршување, влегуваат речиси без исклучок пресудите кои се донесени против РМ во периодот од 2010, 2011 и 2012 година²⁹³. Интересно е дека овој проблем не е нотирен во Годишниот извештај за работата на Меѓуресорската комисија за извршување на одлуките на

²⁹⁰ Само четири финални резолуции од вкупно осум се однесуваат на пресуди со кои е затворено извршувањето на 6 пресуди донесени од страна на ЕСЧП во предети против РМ (Николов против РМ А.бр.41195/02, Стоименов против РМ А.бр. 17995/02, Гроздановски и Митревски против РМ А.бр. 21510/03 и 33046/02, Цидровски и Веселински против РМ, А.бр. 46447/99 и 45658/99). Другите четири финални резолуции се однесуваат на извршувањето на одлуки за спогодбено решавање на предметите.

²⁹¹ Преглед на усвоените финални резолуции, предметите во врска со кои се усвоени и текстот на резолуциите е достапен на: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{\"responder\":\[\"MKD\"\],\"documentcollectionid2\":\[\"RESOLUTIONS\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{\)

²⁹² Според интернет-страницата на која се објавуваат доставените акциони планови и акциони извештаи за извршувањето на пресудите, односно информациите кои Владата ги доставува за процесот на извршување на пресудите: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=MKD&SectionCode=

²⁹³ Состојбата е иста и во однос на пресудите кои ЕСЧП ги донесе во 2013 година, со таа разлика што некои од нив сè уште не се конечни или според датумот конечности за нив сè уште тече рокот од шест месеци во кој најдоцна треба да се достави акционен план за извршување.

r=original, како и Guide to good practice in respect of domestic remedies, (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 2013), достапно на: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/GuideBonnesPratiques-FINAL-EN.pdf>

²⁸⁸ На ова укажува и Спиоровски Игор, „Уставната жалба во РМ“, Правник, Здружение на правници на РМ, број 251, Скопје, март 2013.

²⁸⁹ На ваквите состојби посочува и Прогрес извештајот на ЕК за 2013 година. Исклучок претставува извршувањето на групата предмети во кои беше констатирано повреда на правото на судење во разумен рок во управните постапки (за повеќе на оваа тема види подолу).

Европскиот суд за човековите права за 2012 година²⁹⁴. Во оваа група на пример е и пресудата во случајот Василковски и др. против РМ²⁹⁵, каде како проблематично од аспект на членот 5 на Европската конвенција за човековите права и во спротивност со нејзините стандарди, беше констатирано неосновано изрекување, особено продолжување на мерката притвор. Додека во Советот на Европа се уште се очекува доставување акционен план за нејзино извршување, до Владата во текот на 2013 година, беа доставени за одговор слични апликации²⁹⁶, а во јавноста извесен период наназад се посочува дека и покрај веќе констатираната повреда на Конвенцијата во случајот Василковски и др., нема промени во праксата на домашните судови. На потребата за усогласување на домашната пракса во оваа сфера со членот 5 од Европската конвенција за човековите права, дополнително посочи и Прогрес-извештајот на ЕК за 2013 година. Следен во низата докази кои сведочат за односот на државата кон Конвенцијата и особено процесот на извршување на пресудите на Европскиот суд за човековите права, е фактот дека последната информација, доставена до Комитетот на министри во врска со извршувањето на пресудите од групата Јашар²⁹⁷, во кои се констатираше повреда на правото на заштита за тортурата во делот на обврската на државата за спроведување на ефектив-

на истрага (процесен аспект на членот 3 од Европската конвенција за човековите права). Во случај на наводи за тортурата од страна на службени лица, е дека државата подготвила законски измени со цел формирање на посебен оддел во Јавното обвинителство²⁹⁸ за постапување по слични случаи. Како што е познато тоа беше идеја која поодамна се заговараше, но не се реализира и се чини дека со текот на времето се напушти. Во меѓувреме, прашањето на (не)ефикасното поставување на Јавното обвинителство гледано во поширок контекст, доведе до повреда и во случајот на Ел Масри против РМ, а се актуелизира и во неколку предмети кои се доставени на одговор до Владата на РМ, но сè уште се во постапка пред Европскиот суд за човековите права²⁹⁹. Засега не се видливи други конкретни мерки кои државата ги презела во насока на превенирање на слични повреди на човековите права во државата.

Извесно е дека овде станува збор за многу повеќе од непочитување на рокот од шест месеци за доставување иницијален план за извршување, дури и ако се земе предвид дека новите правила за надзор над извршувањето станаа оперативни од почетокот на 2011 година. Ваквиот статус во однос на извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човековите права, самиот за себе, јасно зборува за пристапот што државата го има во однос на извршувањето на пресудите на овој суд, како нејзина меѓународна обврска која директно произлегува од Конвенцијата. Иако вистинските причини за ваквите

²⁹⁴ Достапен на <http://www.pravda.gov.mk/documents/Izvestaj%2003.07.2013.pdf>,

²⁹⁵ А.бр. 28169/08, пресуда од 28/10/2010

²⁹⁶ Љубе Глигоровски А.бр. 362/11, Димитрија Миладинов А.бр. 46398/09, Димитрија Голабоски А.бр. 50570/09, Георги Миладинов, А.бр. 50576/09

²⁹⁷ *Јашар против РМ*, А.бр. 69908/01, пресуда од 15/02/07, *Џеладинов против РМ*, А.бр. 3252/02 пресуда од 10/04/2008, *Сулејманов против РМ*, А.бр. 69875/01 пресуда од 24/04/2008, *Трајковски против РМ*, пресуда од 07/02/2008, види на: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=sulejmanov&StateCode=&SectionCode=

²⁹⁸ Види на пример на: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=sulejmanov&StateCode=&SectionCode=

²⁹⁹ На пр. Хајрулаху против РМ, А.бр. 37537/07, Владимир Андоновски против РМ, А.бр. 24312/10, види на: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["\neffectiveinvestigation\",""\],"respondent":\["MKD"\],"documentcollectionidz":\["COMMUNICATEDCASES"\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

состојби остануваат непознати, тие нужно покренуваат прашања за работата и функционирањето на Меѓуресорската комисија за извршување на пресудите и одлуките на Судот во Стразбур³⁰⁰ и на Бирото за застапување на РМ пред овој суд имајќи ги предвид нивните надлежности во процесот на извршување на пресудите на истиот суд. Димензиите на проблемот со (не)извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човековите права, меѓутоа се чинат посериозни и поголеми во контекст на ставовите изнесени во Годишниот извештај за работата на Меѓуресорската комисија за извршување на одлуките на Европскиот суд за човековите права за 2012 година, за ниското ниво на разбирање и знаење за процесот на извршување на пресудите и неговите специфики³⁰¹. Од друга страна пак, ова значи дека процесот на извршување на пресудите, ако тие воопшто се извршуваат, ќе трае неразумно долго, што пак во меѓувреме поради отсуство на неопходните промени, остава простор за генерирање на нови повреди на човековите права и толеранција кон ваквите состојби. Ова особено од причина што во

јавноста во принцип, отсуствува перцепција дека државата презема јасни мерки во функција на извршувањето на пресудите. Засага на листата со предмети против РМ пред Комитетот на министри, само два се во постапка **под засилен надзор** – пресудата во случајот Радко и Пауновски против РМ, А. бр. 74651/01 од 15/01/2009 година, која сеуште не е извршена и пресудата во случајот Ел Масри против РМ, А. бр. 39630/09 од 13/12/2012, за која според податоците достапни на интернет-страницата на Комитетот на министри сè уште нема доставено ниту иницијален акционен план.

Интересно е дека меѓу предметите во однос на кои РМ го затворил процесот на следење на извршувањето, односно, каде државата ги извршила пресудите се наоѓаат предметите Доцески, Думановски и Благе Илиевски³⁰² во кои е констатирана повреда на Европската конвенција за човековите права во делот на правото на судење во разумен рок, како аспект од правото на правично судење (член 6 став 1 од Европската конвенција за човековите права) во управната постапка. Со резолуција од 08/06/2011³⁰³, Комитетот на министри го затвори надзорот над овие предмети изразувајќи задоволство од мерките кои државата ги презела во процесот на нивно извршување, меѓу другото формирањето на Управниот суд и промените во Законот за управни спорови и Законот за управана постапка. За жал, актуелната состојби со движењето и должината на управните постапки, кои и се добро познати на јавноста, укажува дека преземените активности односно мерки на извршување на среден и особено долг рок не го решија проблемот на долготраење на

³⁰⁰ Која заседава редовно од ноември 2012 кога беше формирана

³⁰¹ Во Годишниот извештај достапен на <http://www.pravda.gov.mk/documents/Izvestaj%2003.07.2013.pdf>, на страна 11 се наведува: „Краткото искуство од работата на Меѓуресорската комисија, покажа голема респонзивност од страна на органите до кои беа упатени препораките, особено во однос на почитување на роковите за доставување на одговор во врска со препораките на Меѓуресорската комисија. Сепак, иако скромно, искуството од функционирањето на Меѓуресорската комисија во 2012, како и искуствата од процесот на извршување на пресудите на Европскиот суд за човекови права во периодот пред формирањето и отпочнувањето со работа на Комисијата укажуваат на потребата од преземање мерки за зголемување на свеста и знаењето кај државните органи за процесот на извршување на пресудите на ЕСЧП и неговите специфики и барања“.

³⁰² Апликации бр. 66907/01, 13898/02, 39538/03, пресуди од 01/03/2007, 08/12/2005 и 25/06/2009

³⁰³ Resolution CM/ResDH(2011)81, достапна на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"respondent":\["MKD"\],"documentcollectionid":\["EXECUTION"\],"itemid":\["001-106002"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

управните постапки.

Статистиката укажува дека многу е поголем бројот на предмети пред Европскиот суд за човековите права кои завршиле со одлука за спогодбено решавање или со одлуки во случаи каде државата унилатерално признала постоење на повреда на Европската конвенција за човековите права. Последните две опции, како релативно понов тренд во однос на предметите против РМ, се појавуваат речиси без исклучок во предмети каде како спорно се јавува правото на судење во разумен рок од членот 6 став 1 на Конвенцијата. Ваквиот тренд е видлив, откако Европскиот суд за човековите права донесе бројни пресуди против РМ токму за повреда на ова право од Европската конвенција за човековите права. Сепак треба да се има предвид дека меѓу предметите кои завршуваат спогодбено или со унилатерална декларација постојат и такви кои на пример повторно го отвараат прашањето за должината на управните постапки во РМ. За забележување е дека досега спогодбено завршиле и неколку предмети каде како засегнати се појавуваат некои други права од Европската конвенција за човековите права, а станува збор за наводи за повреда на Европската конвенција за човековите права во специфични околности, во кои досега не биле констатирани повреди на Европската конвенција за човековите права против Република Македонија³⁰⁴. Притоа единствената обврска што ја презела државата со ваквите спогодби е исплата на определен износ на надомест на штета на апликантите. Во тој контекст особено интересни се две опсервации: прво, дека праксата на Европскиот суд за човековите права, бележи случаи каде во контекст

на спогодбено решавање на предметите, државите презеле и некој други обврски освен исплатата на надомест на штета, и второ, дека според расположливите информации, досега државата не презела мерки за одстранување на идни слични повреди на Европската конвенција за човековите права. Последното е особено интересно во контекст на предметот Серафимовски против РМ, кој завршил спогодбено, без какви било други обврски за државата. Во случајот станува збор за наводи за повреда на правото на правично судење (член 6 од Европската конвенција за човековите права) и правото на сопственост (член 1 од Протоколот бр. 1 на Европската конвенција за човековите права). Наводите за овие повреди на Европската конвенција за човековите права се врзуваат за прекршочна постапка во која домашните судови наредиле одземање на парите, кој апликантот не ги пријавил на царинските служби при преминување на државната граница. Одлуката на Европскиот суд за човековите права за спогодбено решавање на предметот е од ноември 2102 година. Ако се земе предвид дека Комитетот на министри го следи извршувањето на одлуките за спогодбено решавање на предметите само во делот на обврските кои со спогодбата ги презела државата, како и фактот што го наведува самиот владин агент на РМ пред Европскиот суд за човековите права во своите годишни извештаи - дека кон спогодбено решавање на предметите се тежнее во случаи кога државата нема можност за аргументирана одбрана,, сосема легитимен се чини заклучокот дека државата на овој начин, избегнува усогласување со стандардите на конвенциското право. Во овој контекст важно е дека државата од информациите кои се достапни, не презела никакви активности во светло на судската пракса на Европскиот суд за човековите права и во насока на превенирање на идни ситуации кои би можеле еднакво да бидат пробле-

³⁰⁴ 52 Серафимовски против РМ А.бр.50916/07, одлука од 27/11/2012, Суља против РМ А.бр. 22184/08 одлука од 04/05/2010, Ангела и Горан Ристевски, А.бр. 54344/07, одлука од 2/7/2013. Известно е дека во некои вакви случаи можно е да станува збор за „изолирани“ случаи.

матични како и случајот Серафимовски. Иако засега ваквите примери се изолирани, сепак покренуваат легитимна дискусија во однос на тоа дали државата на овој начин свесно толерира, континуирано кршење на човековите права³⁰⁵.

Во ваквиот амбиент релевантен фактор во оцената на состојбите е отсуството на каква било улога на парламентот во однос на следењето на процесот на извршување на пресудите на Европскиот суд за човековите права, како институција пред која Владата има одговорност. Владата како дел од власта одговорна за извршување на пресудите, учествува во работата на многу комисии во парламентот, одговара на пратнички прашања. Преку овие форми на интеракција со Владата, парламентот може ефективно да следи дали Владата ги извршува пресудите на Европскиот суд за човековите права³⁰⁶. Иако годишните извештаи за работат на Бирото за застапување на РМ пред Европскиот суд за човековите права, вклучително и за состојбите со предметите пред овој суд, како и годишните извештаи за работата на Меѓуресорската комисија за извршување на овие одлуки се доставуваат до парламентот и/или Анкетната комисија за човековите права, тие досега не предизвикале ниту интерес за дебата во македонскиот парламент.

³⁰⁵ Спогодбеното решавање на предметите е помалку проблематично кога станува збор за репетитивни или клонирани случаи, или пак во ситуации кога државата паралелно би преземала мерки и активности за превенирање на идни слични ситуации кои подеднакво ги доведуваат во прашање или ги повредуваат човековите права.

³⁰⁶ Конференција: Зајакнување на супсидијарноста: Интегрирање на праксата на Европскиот суд за човекови права во националното законодавство и праксата на домашните судови, Скопје 1-2/10/2010, Обраќање на Мирјана Лазарова Трајковска, судија на Европскиот суд за човекови права: Начин и средства да се препознае објаснувачката сила (*res interpretata*) на пресудите против другите држави

4. Прашања што влијаат на поефективна примена на конвенциското право

Опишаните состојби несомнено докажуваат дека во државата не постои ефективна имплементација на „конвенциското право“. Во секој случај, успешната примена на конвенциското право на национално ниво, што е суштината на принципот на супсидијарност, кој најдобро им служи човековите права и нивното почитување, зависи од повеќе околности. Без обид да се исцрпат сите аспекти на проблемот се чини дека некои од следниве прашања секако заслужуваат внимание во овој контекст.

Прво, во рамките на македонскиот образовен систем не постои посебна академска програма што ќе го изучува системот на заштита и промоција на човековите права и слободи. Предметите кои се однесуваат на оваа тематика се вклучени во составот на постојните наставни програми на факултетите за правни науки во рамките на државните и приватните високо образовни институции. Повеќето од овие факултети нудат посебни наставни предмети кои ја обработуваат тематиката на меѓународното право за човековите права³⁰⁷. Несомнено е дека на овој план постои и простор и потреба за унапредување на состојбите и во квантитет и во квалитет³⁰⁸.

³⁰⁷ Национални механизми за заштита на човековите права, септември 2011, Коалиција за правично судење, стр. 17, достапно на http://www.all4fairtrials.org.mk/Main_files/NHRPS_MKD.pdf

³⁰⁸ За ова види и Recommendation (2004) 4 / 12 May 2004 of the Committee of Ministers to member States on the European Convention on Human Rights in university education and professional training (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004 at its 114th Session) достапно на: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2004\)4&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2004)4&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original)

Понатаму, иако Академијата за обука на судии и јавни обвинители во своите програми за континуирана обука спроведува обуки на различни прашања од Европската конвенција за човековите права, кој секако не можат во целост да ги компензираат недостатоците на формалното образование, сепак расположливите податоци зборуваат дека рамките на континуираната обука не се опфатени и соодветно застапени сите права од Конвенцијата, дека не постои „систем“ во спроведување на обуките поврзани со оваа Конвенција, што само ја надополнува сликата во која ефектите од таквите обуки барем засега се извонредно скромни.

Адвокатите исто така играат значајна улога: тие секако би требало да бидат упорни во настојувањата да се повикуваат пред домашните судови на праксата на Европскиот суд за човековите права, дури и кога таа се однесува на други држави. Ова претпоставува дека тие самите се добро информирани за судската пракса на Европскиот суд за човековите права – што во актуелните услови уште посилено ја нагласува потребата од стручна обука и добро таргетирани стручни публикации³⁰⁹.

Следно прашање во овој контекст е достапноста на судската пракса на Европскиот суд за човековите права на македонски јазик. Во извесна мера, разумно е дека државните органи и институции од кои се очекува да ја имаат предвид праксата на Европскиот суд за човековите права, треба да ја имаат достапна на јазикот што го

разбираат³¹⁰. За забележување се напорите кои во оваа смисла во последно време ги прави државата, најчесто помогната од меѓународни донатори, преку објава на различни збирки на релевантна судска пракса на Европскиот суд за човековите права, во превод на македонски јазик, како и напорите што во оваа смисла ги прави Советот на Европа. Факт е дека Бирото за застапување на РМ пред Европскиот суд за човековите права се грижи за континуиран превод на пресудите донесени во врска со предмети против РМ, кои се објавуваат на интернет-страницата на Министерството за правда³¹¹. Сепак, не ретко отсуствува превод на одлуките кои Европскиот суд за човековите права ги носи во врска со предмети против РМ, кои понекогаш не се помалку значајни иако со нив не се констатира повреда на Конвенцијата, како на пример во случајот на одлуките за недопуштеност на апликациите, кои се од интерес на пошироката јавноста бидејќи не ретко разрешуваат определени дилеми во однос на различни критериумите за допуштеноста на една апликација пред Судот за човековите права. Дополнителен проблем е што ваквите пресуди и одлуки не се систематизирани по други критериуми, освен по датумот односно годината на нивното донесување од страна на Европскиот суд за човековите права, што ја ограничува употребната вредноста на ваквата база на судска пракса. Како што е најавено, овој проблем наскоро се очекува да најде решение во електронската база на околу 1.200 пресуди и одлуки на Европскиот суд за човековите права

³⁰⁹ Во годишните извештаи на владиниот агент на РМ пред ЕСЧП речиси редовно се укажува дека една од причините за големиот број апликации пред ЕСЧП кои не успеваат да го поминат тестот на допуштеност претставува и ниското ниво на знаење кај правните професионалци на „ковенциското право“. Ваквите ставови ги потврди и актиелниот македонски судија во ЕСЧП, Мирјана Лазарова-Трајковска, види на пр. „Повеќето македонски жалби во Сразбур се лошо подготвени“ 8/4/2010 достапно на <http://kirilica.com.mk/vest2010.asp?id=45711>

³¹⁰ За ова види и Recommendation (2002)13 / 18 December 2002 of the Committee of Ministers to member states on the publication and dissemination in the member states of the text of the European Convention on Human Rights and the case-law of the European Court of Human Rights достапно на:

¹<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=331657&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original>

³¹¹ За превод на пресудите види на: http://www.pravda.gov.mk/tekstovi3.asp?lang=mak&id=escp_yr

донесени во предмети против државите од регионот кој треба да обезбеди и определен систем на пребарување³¹². Иако идејата и проектот се за поздравување, се поставува прашањето дали државите вклучени во овој регионален проект ќе пронајдат начин да обезбедат одржливост на оваа база на податоци во иднина, која во спротивност сериозно ќе ја намали нејзината употребна вредност.

Во овој контекст особено значајно прашање е квалитетот на преводите, кој варира, а понекогаш ја доведува во прашање употребната вредност на самиот превод. Од друга страна, се чини нереално да се очекува дека преводот на праксата на Европскиот суд за човековите права, колку и да се позитивни ваквите иницијативи претставуваат среднорочно, а уште помалку долгорочно решение на проблемите. Ваквиот превод на праксата на Европскиот суд за човековите права, која се случува најчесто тематски, не може да го компензира отсуството на домашен систем за конзистентно и континуирано следење на праксата на Судот, систем на селекција на пресудите за превод, а особено систем на редовно известување за развојот во неговата судската пракса, односно за позначајните одлуки и пресуди на Судот што би биле од интерес на домашните институции и би им детектирање на областите кои во домашното законодавство и домашната пракса треба да се приспособат. Законот за застапување на РМ пред Европскиот суд за човековите права, ја препознава важноста на ваквото континуирано следење и дисеминација на информациите во врска со најновиот развојот на судската пракса на Европскиот суд за човековите права, но во пракса ништо не укажува на фактот дека Бирото за застапување ја извршува оваа надлежност која ја превидува законот³¹³. Дополнително,

не постои дилема дека иако достапноста на (*референтната*) пракса на судот во Стразбур на разбирлив јазик, е значајно прашање особено според фактот дека претежниот дел од кадрите во македонското судство и јавно обвинителство остануваат без доволно познавање на странските јазици на кои изворно може да се најде праксата на Европскиот суд за човековите права, тоа не е пресудно за менување на односот на домашните институции кон „конвенциското право“ и незадолжително значи поголемо познавање и/или почитување на судската пракса на Европскиот суд за човековите права. Ваквите активности имаат смисла само ако ги остварат целите кон кои се стремат.

5. Заклучок

Во меѓувреме расте бројот на апликации против РМ пред Европскиот суд за човековите права. Според бројот на поднесени апликации против РМ на жител, односно според бројот на вакви апликации дадени во работа на различните судски формации на Европскиот суд за човековите права, РМ се наоѓа на 6-тото место во конкуренција на сите 47 држави-членки на Совет на Европа³¹⁴.

Основната порака што ја праќа големиот прилив на предмети пред Европскиот суд за човековите права е дека судот е од суштинско значење за многу лица кои имаат чувство дека нивните права прво биле повредени, а потоа и не биле заштитени на национално ниво. Тоа дополнително демонстрира дека на национално ниво отсуствува почитување и превенција од повреда на човековите права, дека еднакво

³¹² Судиите ќе учат од 1.200 пресуди од регионот, Утрински весни, 27.11.2013

³¹³ Закон за застапување на РМ пред Европскиот суд за човекови права (Сл. весник на РМ бр.67/09) во делот на надлежностите на Бирото за застапување

на РМ пред Европскиот суд за човекови права предвидува вршење постојана анализа на пресудите и праксата на Европскиот суд за човекови права како и обврска за тоа да се известуваат домашните судови и државните органи.

³¹⁴ Види Годишен извештај на Европскиот суд за човекови права за 2012 достапен на: http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2012_ENG.pdf 160 и 161 страна.

отсутнува нивна ефективна заштита, односно дека постои дефицит во почитување на стандардите на „конвенциското право“³¹⁵. Состојбите разобличуваат сериозни проблеми со (не)ефективноста на домашните правни лекови примарно и, пред сè, поради реално отсуство на директна применливост на судската пракса на Европскиот суд за човековите права дури и кога се во прашање пресуди со кои судот утврдил повреда на Конвенцијата во предмети против РМ. Проблемот е уште поизразен во контекст на директната применливост на судската пракса на Судот во Стразбур согласно принципот на *res interpretata*, кој се заснова на член 1 и 19 од Европската конвенција за човековите права. Овој принцип, како еден од аспектите и барањата на принципот на супсидијарност, во суштина значи обврска националните законодавни органи и домашното судство да ја земаат предвид Европската конвенција за човековите права на начинот на кој таа е интерпретирана од страна на Европскиот суд за човековите права – дури и во пресудите што се однесуваат на повреди на Конвенцијата кои биле детектирани во други држави-членки на Советот на Европа³¹⁶.

Согласно членот 1 од Европската конвенција за човековите права, заедничка цел на сите држави-членки на ЕУ е обезбедување на правата и слободите предвидени во неа. Ова значи дека повредите на човековите права треба, пред сè, да се избегнуваат. Ефективните правни лекови кои треба да обезбедат ремедирање на состојбите, тогаш кога повредата сепак се случила, треба да претставуваат само дополнителна, а не

прва и единствена алтернатива. Европскиот суд за човековите права треба да стапи на сцена само тогаш кога ваквите правни лекови на национално ниво не се покажале на ниво на својата задача³¹⁷. Системот воспоставен со Европската конвенција за човековите права не може да дејствува како долгорочна замена на националниот систем. Принципот на супсидијарност не може во никој случај да се сфати поинаку. Идеалот кон кој се тежнее е дека еден ден секое лице ќе може да побара и да добие „правда“ дома³¹⁸. Ваквиот императив за целосно почитување и заштита на човековите права е обврска на државата. За таа да се реализира потребна е желба и посветеност, сериозен и одлучен пристап, со почит кон резултатот што треба да се постигне.

³¹⁷ Во овој контекст особено е интересно дека анализата на пресудите кои ЕСЧП ги донесе во 2013 година против РМ, покажува дека тој со нив одлучил и констатирал повреда во однос на апликации кои биле поднесени во 2007 и 2008 година. Анализата на пресудите пак донесени од страна на ЕСЧП против РМ во 2012 година покажува дека се однесуваат на апликации кои биле поднесени во 2005, 2006, 2007, а некои од нив дури и во 2004 година. Подетаљна анализа доведува до заклучокот дека за предметите во кои ЕСЧП констатира повреда во 2013 година, на ЕСЧП му биле во просек потреби безмалку 6,5 години сметано од моментот на поднесување на апликацијата до моментот на одлучување по неа, односно констатирање на повреда на ЕСЧП. За анализа на работата на ЕСЧП во однос на предметите против РМ предвид треба да се земат и други параметри на пр. предметите кои завршуваат спогодбено или со унилатерална декларација, новодоставените предмети на одговор до Владата на РМ, како и брјот на апликации што завршиле на друг начин.

³¹⁸ Конференција: Зајакнување на супсидијарноста: Интегрирање на праксата на ЕСЧП во националното законодавство и праксата на домашните судови Скопје 01-02/10/2010, Speech by Ms Bojana Urumova-Deputy Director of the Office of the Commissioner for human rights of the Council of Europe.

³¹⁵ Конференција: Зајакнување на супсидијарноста: Интегрирање на праксата на ЕСЧП во националното законодавство и праксата на домашните судови Скопје 01-02/10/2010, Speech by Ms Bojana Urumova-Deputy Director of the Office of the Commissioner for human rights of the Council of Europe.

³¹⁶ На ова се повикува и во Декларацијата од Интерлакен, Конференција на високо ниво за иднината на ЕСЧП, 19/02/2010, параграф 4 (c).

Заклучоци и препораки



Заштитата на човековите права на индивидуата, односно граѓанинот, треба да бидат столбот во демократските општества. Во последните години, генералниот впечаток во Македонија е дека се бележи пад во заштитата на човековите права. Човековите права и слободи признаени со Уставот и меѓународното право се и првата темелна вредност во Уставот на Република Македонија. Со цел да се направи увид во човековите права во Македонија, Македонскиот центар за европско образование направи поединечни интервјуа и фокус-групи со адвокати, професори од Правниот факултет **Јустинијан Први** од Скопје, новинари, политичари, потоа граѓански активисти и граѓани. Како резултат на овие интервјуа и фокус-групи, а имајќи ги предвид наодите од анализата на системите за заштита на човековите права во Европската Унија, тој создаден со Европската конвенција за човековите права и националниот систем за заштита на човековите права произлегоа следните заклучоци и препораки:

1. ВО МАКЕДОНИЈА КОЛЕКТИВНИТЕ ПРАВА СЕ ПОВАЖНИ ОД ИНДИВИДУАЛНИТЕ

Во Македонија граѓаните се повеќе загрижени за кршење на колективните права отколку на индивидуалните права. Граѓаните најпрво се препознаваат како дел од групата, односно конгломератот. Тие се загрижени за остварување на своите права како дел од еден етникум, од политичка партија, од одредена религиска група. Еден од експертите вели: „*Сигурен сум дека правото на глас се доживува како императив да гласаат за некој, а не како право на избор. Тој нема право да избира, тој припаѓа на одредена група и мора да гласа како што групата ќе гласа*“. Ваквата слика на давање на предност на колективните наспроти индивидуалните права е создадена и поддржана од политичарите. Тие, исто така, се оптоварени со колективните права. Во ваква ситуација поединецот паѓа во сенка, едноставно се заборава на него. Тој е само дел од етничка група, дел од родова група, дел од религиозна група итн.

ПРЕПОРАКА

Потребно е подигнување на јавната свест за човековите права, како и сеопфатна едукација за човековите права. При спроведувањето на едукацијата фокусот мора да биде ставен на објаснувањето дека човековите права се, пред сè, индивидуални и му припаѓаат на поединецот, а дури потоа се колективни во својата форма.

2. СУДОВИТЕ СЕ СТОЛБОТ ВО ЗАШТИТАТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Согласно член 118 од Уставот на РМ, *„Меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон“*. Согласно член 18, став 5 од Законот за судовите, постои изречна законска обврска *„Судот во конкретните случаи непосредно ги применува конечните и извршни одлуки на Европскиот суд за човековите права, на Меѓународниот казнен суд или на друг суд, чијашто надлежност ја признава Република Македонија, ако одлуката е подобна за извршување“*.

Вака поставената законска рамка дозволува слободна и непречена примена на Европската конвенција за човековите права и одлуките на Европскиот суд за човековите права.

За жал, иако законските услови се воспоставени и постојат континуирани обуки за судии од страна на Академијата за судии и јавни обвинители за судската пракса на Европскиот суд за човековите права, генералното мислење според сите соговорници е дека судската пракса на Судот во Стразбур, речиси воопшто не се применува во Македонија. Се споменуваат неколку поединечни случаи на директно повикување на судската пракса, но тие се во повисоките судски инстанции.

Врховниот суд во 2006 година првпат се повика на Конвенцијата во своја одлука, а Уставниот суд пак во случајот *Јордаки*³¹⁹ кога одлучувал за постапка за оценување на уставноста на член 4, точки 47 и 48, член 112, ставови 7 и 8, член 114, ставови 7, 8 и 9, член 115 и член 138, став 1, точки 28 и 29 од Законот за електронските комуникации. Она што недостасува во македонскиот судски систем е став на повисоките судски инстанции како Апелационен и Врховен суд за тоа каде ги сместуваме Европската конвенција и судската пракса на Европскиот суд за човековите права во хиерархијата на правните акти.

Еден од испитаниците во своето интервју истакна дека: *„Загрижувачки е фактот што ниту еден од судовите не се повикува на Европската конвенција за човековите права. Самите судии не ја применуваат Конвенцијата. Кога странка ќе им посочи член од Конвенцијата, судиите не го сфаќаат сериозно. Повикувањето на некој член од Конвенцијата застанува во првата судска инстанца, таквите информации не се пренесуваат на повисоките судови. Судиите не се чувствуваат обврзани да се повикуваат на Конвенцијата и да одлучуваат согласно принципите кои потекнуваат од судската пракса“*.

Судовите се главниот столб на заштита на човековите права. Секој предмет на прекршување на човековите права на крај секогаш завршува пред судовите барајќи заштита или пак остварување на некое право. Еден од експертите учесници во истражувањето вели: *„За едно општество да има вистинска заштита на човековите права, клучна улога игра судот. Сè завршува кај него! Судовите носат сигурност дека ако биде прекршена некоја одредба или ако биде повредено некое право, имате опција да побарате заштита од суд. Тоа е тој chilling ефект на крајот!“*. Затоа е потребно независно судство со искус-

³¹⁹ У.Број: 139/2010-0-0

ни судии кои ќе ги почитуваат правото, законите и судската пракса на Европскиот суд за човековите права. За жал, во сите меѓународни извештаи за Република Македонија независноста и непристрасноста на судството се забележани како проблем³²⁰. На иста линија, но многу поекстензивно Извештајот за напредокот од Европската комисија од 2013 нагласува два клучни проблема, кои го доведуваат во прашање целосниот кредибилитет на судскиот систем:

- Проблеми со независноста на судскиот систем (*тврдења за селективна правда, политичко влијание врз судиите и пресудите во политички сензитивните случаи и тие што тангираат лица од висок профил*);
- Проблеми со квалитетот на правдата, односно пресудите (*укажувајќи дека целиот судски систем и системот на кариера на судиите ги наведува на формалистички пристап во решавање на случаите и техничка ефективност за сметка на суштинско решавање на споровите, градење стабилно правораздавање, донесување јасни и аргументирани пресуди што овозможуваат граѓаните долгорочно да стекнат правна сигурност*).³²¹

³²⁰ Извештајот за состојбата со човековите права на Стејт депарментот на САД забележува проблем со правото на фер судење и со постапките пред судовите велејќи: „Додека Уставот и законите обезбедуваат независно судство, владата користи политички притисок и заплашување за да влијае врз судството. Несоодветното финансирање на судството и понатаму ја спречуваат ефикасната работата на судовите. Голем број судии и судски работници ја обвинија Владата за користење на буџетското овластување да врши контрола врз судството“, достапно на: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2013&dli=220304#wrapper>

³²¹ Сумирани во Компаративна анализа на извештаите на Европската комисија – Плодовите на Портокаловата револуција

Зборот селективна правда се споменува во следниот контекст: *„Во однос на независноста, има тврдења за селективна правда, индиректен политички притисок, судски одлуки што се невообичаено забрзани во однос на исходот или брзината, како и содржината на судските одлуки што некогаш имаат директни последици врз кариерата на засегнатите судии, особено во значајни или политички чувствителни случаи. Со оглед на тоа дека правдата не треба само да се спроведува, туку треба и да се види дека се спроведува, фактот што во постојат такви сомнежи претставува проблем за независноста на судството и за довербата на јавноста во неа.“*³²²

За слични проблеми зборува и Извештајот на GRECO за 2013, (*Група држави против корупцијата на Советот на Европа*): *„Условот до 2013 година, 50% од новоизбраните судии да бидат од редот на дипломирани студенти од Академијата не е имплементиран во пракса, напротив, голема предност им е дадена на кандидати со друго искуство“*. Понатаму во извештајот се вели: *„и покрај овие пофални обиди за воведување систем на кариера заснован на заслуги за високи судии и потпирајќи се врз објективни критериуми за нивниот избор, ГЕТ беше информиран од различни извори дека непотизмот и политичкото влијание уште играат важна улога во практиката“*.³²³

ПРЕПОРАКИ

Целосна и вистинска независност на судиите, избор заснован на системот на заслуги, како и континуирана обука со практични вештини за сите судии, ќе придонесат за независно судство.

³²² Извештај на Европската комисија за напредокот на РМ од 2013, страна 13

³²³ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282013%294_TheFYROMacedonia_EN.pdf

Македонија мора најнапред да ја усогласи уставно загарантираната листа на човековите права со тие што се содржани во Европската конвенција за човековите права, односно во Повелбата за темелните права на Европската Унија, а потоа да ги прифати и дефинициите на овие права согласно судската практика на обата европски суда. Ова впрочем произлегува од стратешката определба на државата за пристапување во членство во Европската Унија, а ќе стане неопходно со пристапувањето на ЕУ кон Конвенцијата за човековите права.

Следниот чекор, кој треба да биде преземен паралелно со усогласувањето на уставно загарантираната листа со човековите права, ќе биде доследното и постојано повикување на судската пракса на Европскиот суд за човековите права во сите степени и од сите редовни судови што ќе треба да го обезбеди Врховниот суд на Република Македонија. Врховниот суд на Република Македонија треба да утврди став дека правото на Европската конвенција за човековите права (Конвенцијата и судската пракса) се составен дел од македонскиот судски систем и дека треба да постои изедначена практика на сите судии во својата работа директно да се повикуваат на конвенциското право.

3. ИНСТИТУЦИИ ШТО НЕ ГАРАНТИРААТ ФУНКЦИОНАЛНОСТ И ЕФИКАСНОСТ

Во Македонија постои поданичка политичка култура. Во земјава, најголем дел од граѓаните не ги знаат механизмите да ги остварат правата, ниту имаат доверба дека можат да си ги остварат правата пред институциите. Од друга страна, според учесниците во истражувањето, во Македонија постои солидна институционална поставеност, но институциите се недоволно функционални. Оттаму,

заклучокот е дека националниот систем за заштита на човековите права нема потреба од нови институции, туку востановување механизам за контрола на активностите на институциите и можност за нивно повикување на одговорност. Исто така, испитаниците укажуваат дека за правилно функционирање е потребно постојано надградување на капацитетите на вработените во институциите задолжени за заштита на човековите права. Од одржаните фокус-групи беше извлечен заклучок според кој во последните години се забележува модел на постапување кој претставува **целосна демонтажа на системот**. Ова доаѓа како последица на менувањето на надлежностите, персоналот и а фокусот на институциите, бидејќи, според експертите, тие треба да одработат одредедена задача за власта. Конечно, најголемата слабоста во Македонија е што постои тенденција секогаш да се најде можност за да се изигра системот, а таа најчесто ја користат институциите.

Транспарентноста на институциите е следниот голем проблем. За демократското работење на институциите, важно е тие да се чувствуваат одговорни пред народот. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е клучен за ваквата транспарентност. *„Сепак денеска во Македонија се редуцирани давателите на информации од јавен карактер и степенот на достапност на информации. Најобичните информации ви се претставуваат како службена тајна, така ако погледнете на страницата на Владата и споредите со страниците од другите држави, на таа на македонската влада нема дневен ред, нема транскрипции од седниците итн., а другите влади ги имаат таквите информации“*. вели еден од експертите.

ПРЕПОРАКИ

Потребна е *„промена на јавното мислење и на политичката култура, а ставот дека*

законите се секогаш виновни за нешто е неприфатлив'. Македонија ја има ратификувано Европската конвенција за човековите права, а согласно Уставот, судовите се обврзани при постапувањето во предметите да ги земаат предвид нејзините одредби и да се повикуваат на судската практика на Судот од Стразбур. Само преку доследна примена на Конвенцијата може да се обезбеди и целосна заштита на човековите права и да се зајакне довербата кај граѓаните дека можат да ги остварат своите права пред институциите.

Отворањето дебата за човековите права, нивното разбирање, системите на заштита и опфатот на заштитата во јавноста е од клучно значење за подобрување на јавното мислење. Дебатата ќе послужи како процес за континуирана едукација на граѓаните.

4. ЕКЛАТАННИ ПРИМЕРИ НА КРШЕЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Соговорниците во истражувањето во повеќе наврати споменаа примери на кршење на човековите права во Македонија, каде што се евидентни злоупотреби и погрешно толкување. Такви се:

1. Случајот на новинарот Томислав Кежаровски

Притворот на новинарот Кежаровски беше заменет со домашен притвор, единствено под притисок на македонската јавност и меѓународната заедница, иако истрагата беше завршена, а тој повеќе не можеше да влијае врз постапката. Еден од експертите забележува дека: *„Кога во долготраен притвор ставате човек како Кежаровски, тоа остава сериозни последици врз него и луѓето околу него. Она што мене ме тревожи е фактот дека на неговиот лик се гледаа болката и страдањето“.*

2. Случајот на политичарот Љубе Бошковски

Љубе Бошковски беше уапсен еден ден по завршувањето на предвремените парламентарни избори во 2011 година. Иако, во Законот за кривичната постапка изрично се забранува поттикнување кривично дело, со член 254 од Законот: *„Со преземањето на посебните истражни мерки од членот 252, став (1) на овој закон не смее да се поттикнува извршување кривично дело“*, заштитениот сведок кој сведочеше против Бошковски, всушност е агент провокатор.

За илустрација, овој случај е споменат и во Извештајот за состојбата со човековите права на Стејт депарментот на САД за 2013 година, во делот на **Политичките затвореници** како нарушување на првото на фер судење и на постапката со употреба на агент провокатор во истражната постапка и подоцна како сведок во главната расправа³²⁴.

3. Отстранувањето на пратениците од Собранието

Овој пример со прикривањето на убиството на Мартин Нешковски се антологиски примери на кршење на човековите права, кои ќе влезат во историјата на Македонија. Општиот заклучок на целокупната експертска јавност од **црниот понеделник** на 24 декември 2012 година е дека исфрлањето на пратениците од Собранието беше исфрлување на сите што гласале за тие пратеници.

Извештајот за состојбата со човековите права на Стејт депарментот на САД за 2013 година јасно и недвосмислено укажува на постоењето политички затвореници во Македонија. Во делот за Поли-

³²⁴ <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2013&dli d=220304#wrapper>

тичките затвореници и притвореници³²⁵ се елаборираат случаите на Томислав Кежаровски и на Мирослав Шиповик.

ПРЕПОРАКИ

Надлежните институции треба итно да реагираат во решавањето на овие највидливи и најгорливи случаи поради кои Република Македонија паѓа на светските листи на држави за заштита на правата на граѓаните и слободата на медиумите. Судските институции имаат посебна одговорност во независно и доследно спроведување на законот без пресудно влијание од извршната власт или полицијата.

Ова особено се однесува на изрекувањето на мерката притвор која многу често се доживува како казна, а не како заштитна мерка која се изрекува во посебни случаи и со ограничено времетраење. Во таа смисла неопходно е судските процеси во наведените случаи да бидат транспарентни и спроведени според принципите на фер постапка и судење во разумен рок за да може воопшто да се аргументира дека постои подобрување на состојбата со независноста на судството и оти во Република Македонија во иднина нема да има политички затвореници.

5. ОБЛАСТИ ЗА ИТНА ИНТЕРВЕНЦИЈА

Додека во Македонија се занимаваме со темелните права, како слободата на движење, слободата на изразување и други, во европските држави се пристапува кон екстензивно толкување на основни права. Денес во Европа тема на дебата се правата на LGBTI заедницата, односно дали тие треба легално да стапуваат во брак и да посвојуваат деца, додека во Македонија не е признаено нивното постоење, а сексуалната определба не претставува ниту

основа за дискриминација. Приоритетите за заштита на човековите права во Македонија се разликуваат од приоритетите за заштита на човековите права во Европа.

Според соговорниците, постојаното етикетање и феноменот на контрапротестите прават најзагрижувачки области од човековите права да бидат слободата на изразување и слободата на здружување. Сите контрапротести кои постојано се организираат и сите вештачки појави на граѓански асоцијации и организации, сериозно влијаат врз нивото на демократијата. Понатаму, веќе се одомаќини разбирањето дека граѓаните мора да и припаѓаат на една или на друга политичка партија. Тие се постојано етикетираны, а медиумите дури учествуваат во тоа. Иако тие не се свесни, сепак, ваквите случаи претставуваат политичка дискриминација, а Комисијата за заштита од дискриминација, која е надлежна за овие случаи, не презема ништо.

ПРЕПОРАКА

Одговорност за подобрување на ситуацијата во областите на итна интервенција имаат повеќе фактори вон судската власт. Имено, за да бидат решени проблемите во областите означени како слаби точки во заштитата на човековите права, потребно е постојано залагање и на извршната власт (полицијата и другите надлежни институции кои се непосредно компетентни за заштита на слободата на здружување и изразување) за почитување на европските принципи утврдени во Советот на Европа и Европската Унија, како и воведување практики кои се во согласност со традициите на демократските држави и меѓународните стандарди. На пример, полицијата треба да го заштити правото на јавно изразување протест од попречувања или контрапротести, кои често имаат цел да ги заплашат учесниците на протестот и да ја балансираат јавната слика за одреден проблем.

³²⁵ <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2013&dli=220304#wrapper>

6. УЛОГАТА НА МЕДИУМИТЕ

Во општество како нашето, со низок степен на демократска свест, дополнето со страв од слободно изразување на мислењето и со етикетањето, тешко е да се зборува за здрави медиуми кои се способни да ги развиваат и негуваат човековите права. Во време на партизирани медиуми, постојат безброј ситуации во кои медиумите наместо да се залагаат за заштита на човековите права, свесно мотивираат, креираат и прикриваат кршење на човековите права. Тие се апологети на власта, кои постојат за да ги оправдаат постапките на Владата. Уште повеќе медиумите се користат за праќање пораки од власта и пропагирање одредени ставови на владејачката партија. Така владините реклами освен што се користат за систематско и легално поткупување на одредени медиуми, се користат и да испратат порака или став на владејачката партија. Класичен пример за ваква владина кампања е кампањата против абортусот, која беше забранета од Советот за радиодифузија. *„Владините кампањи служат за перење мозок, не за градење на граѓанска свест“*. Владините кампањи ги корумпираат медиумите, бидејќи се емитуваат селективно, само на одредени медиуми, со тоа давајќи им економска предност пред другите медиуми.

Човековите права и нивната заштита се многу малку застапени во медиумите. Само дел од медиумите во одредени емисии ги третираат човековите права. Во информативниот дел тие речиси воопшто не се опфатени. *Пораките што е испраќаат од власта и преку новинарите. Постојат новинари што имаат цврсто изградени ставови против LGBTI-заедницата или против некои етнички групи. Овие ставови се јасно изразени од ваквите новинари и пропагирани. Власта никогаш јавно нема да ги поддржи ваквите ставови, но кога ќе одбира каде да гостува во емисија, ќе го одбере токму тој новинар.

Така индиректно се искажуваат и поддржуваат ваквите ставови.

Маргинализираните групи многу често во провладините медиуми се третираат со говор на омраза, а во другите медиуми се третираат во негативен контекст, како на пример *„Искршен центарот на LGBTI-заедницата“*. Ова е потврдено и во Извештајот на Европската комисија за напредокот на РМ, каде што се вели: *„Има знаци на зголемена нетолеранција кон LGBTI-заедницата, како што се повторените физички напади на Центарот за поддршка на LGBTI во Скопје и хомофобични медиумски содржини“*³²⁶.

Автоцензурата е дел од медиумите. Во време на осудени новинари (случајот со новинарот Томислав Кежаровски), веќе не се ни зборува за цензура, новинарот самиот прави автоцензура. Доказ за тоа е и бројот на истражувачки стории во Македонија, само 1,15 % од вкупниот број на стории се истражувачки стории. Голем придонес за цензурата имаат многубројните тужби за клевета и навреда насочени кон новинарите од страна на политичарите. Начинот на решавање на ваквите судските случаи, односно селективниот приод кон случаите доведува до груби прекршувања на човековите права на новинарите. По декриминализација на клеветата и навредата, ситуацијата е значително подобрена. *„Од сите случаи за клевета и навреда кои беа во кривична постапка, само 20% се префрлени во граѓанска постапка“*. Според наши сознанија, денес има двесте триесет и еден случај за клевета и навреда, се претпоставува дека педесетина од нив се однесуваат на новинари. *„Бројот на предмети е намален, како и висината на казните. Ако во минатото на печатениот весник „Фокус“ му беа изрекувани казни од дваесет и се-*

³²⁶ Извештај на Европската комисија за напредокот на РМ од 2013 година, страна 15

дум илјади евра, сега тие се намалени на пет илјади евра. За печатен медиум и тоа е висока казна, но се движиме во права насока. Другиот проблем е селективноста на правдата, која зависи од тоа кој е тужителот. Различни пресуди за исти ситуации се чести. Се случува истиот судија за иста работа да донесе две различни пресуди. Во едниот случај се повикува на судската пракса на Судот за човековите права и го отфрла тужбеното барање, а во другиот случај, каде што фактите се исти, но има различни странки, судијата донесува пресуда за надомест на штета од пет илјади евра“, вели еден од соговорниците.

Загрижувачки факти за медиумите се наброени и во меѓународните извештаи:

- » *Извештајот на Стејт департаментот на САД* – Проблемите во медиумите се: цензурата на новинарите, притисоците од власта кон новинарите да известуваат само за провладини ставови, огромните казни за клеветата и навреда кои им се досудуваат на новинарите и уредниците на медиуми. Како прв проблем во овој извештај во делот на медиумите е истакнат проблемот со владините реклами и како тие се користат за финансиско јакнење на провладините медиуми.³²⁷
- » *Freedom House извештај* : „Најголем дел од приватните медиуми се врзани за политички или бизнис-интереси на Владата и со државните медиуми имаат тенденција да ги поддржат владините позиции. Владата на премиерот Никола Груевски и неговите медиумски сојузници покажаа зголемено непријателство кон критичните медиуми.³²⁸ „Владата е редовно кри-

тикувана за својата слободна употреба на промотивни реклами во провладини медиуми, со што се зголемува финансиската зависност на медиумите, Владата е меѓу најголемите огласувачи во земјата. Новинарите се соочуваат со ниски плати, несигурно работно место и работни услови и уредувачки притисок од сопствениците на медиумите“³²⁹. Медиумите во Македонија, според Freedom House, се делумно слободни медиуми. Уставот предвидува слобода на печатот. „Сепак, медиумите во земјата се соочуваат со политички притисок и малтретирање, што резултира со автоцензура. Медиумите се поделени по етничка линија.“³³⁰

- » *Извештај на Европската комисија за напредокот на РМ* - Одреден број за сегнати страни изразуваат загриженост дека предложените закони за медиуми и аудиовизуелни медиумски услуги можат да бидат искористени за ограничување на медиумските слободи. Сè уште постои загриженост за независноста на СРД.

Потребни се понатамошни значајни напори за МРТ да ја исполнува својата мисија на јавен сервис, меѓу другото, преку балансирано и плуралистичко известување (особено по забелешките изнесени од ОБСЕ/ОДИХР за пристрасно известување од кампањата за локалните избори во 2013 година).³³¹

„Продолжува загриженоста за трошењето за владините рекламирања, за кои

6860Q1A

³²⁹ <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/macedonia#.Uyr-6860Q1A>

³³⁰ <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/macedonia#.Uyr-5860Q1A>

³³¹ Сумирани во Компаративна анализа на извештаите на Европска комисија – Плодовите на Портокаловата револуција

³²⁷ <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2013&dlid=220304#wrapper>

³²⁸ <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/macedonia#.Uyr->

многумина тврдат дека се насочени само кон провлади медиуми, со што им се дава значителна финансиска предност.³³²

ПРЕПОРАКИ

Политичарите треба да промовираат политичка култура на позитивно третирање на човековите права, но понекогаш поедини политичари свесно или несвесно шират говор на омраза, што е спротивно на позитивните норми за човековите права. Одговорност на политичките актери е да промовираат толеранција на различностите и заштита на човековите права.

Не е помала одговорноста на медиумите во подигањето на јавната свест, но и непосредната заштита на човековите права. Затоа, Јавното обвинителство и судските органи се должни да постапуваат кога во медиумите се промовира говор на омраза кон определени групи или поединци, а саморегулаторните тела на медиумите да се погрижат за трајно решавање на појавите на говор на омраза во поедини медиуми.

Потребно е да се забранат за емитување во националните медиуми или да се воспостават јасни правила за доделување, односно емитување на владините реклами.

7. УСТАВНИОТ СУД МОЖЕ ДА НАПРАВИ ПОВЕЌЕ ВО ЗАШТИТАТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Уставниот суд има ограничена улога на заштитник на човековите права. Согласно член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, Уставниот суд единствено „ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, поли-

тичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основа на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност“. По индивидуални барања за заштита на правата, улогата на Уставниот суд, по негово видување, е многу ограничена, односно тој може да дејствува само по трите погоре наведени основи. Основна и можеби единствена задача на Уставниот суд е да ги цени уставноста и законитоста на законите кои се донесуваат во Република Македонија.

„Во 2012 беа година поднесени 25 барања по член 101 алинеја 3 до Уставниот суд на РМ, што е најголема бројка на поднесени барања досега. Судот во текот на 2012, реши 27 предмети за заштита на слободи и права и тоа:

- 6 предмети судот со одлука ги одби барањата за заштита на слободите и правата, не наоѓајќи повреда на конкретното право
- 11 барања се отфрлени со решение поради ненадлежност
- 8 барања се отфрлени со решение поради отсуство на процесни претпоставки за одлучување
- 2 барања се отфрлени со решение поради ненавременост³³³

Може да се заклучи дека судот ниту еднаш во 2012 година не утврдил прекршување на човеково право.

Генералниот впечаток е дека постои сериозен недостаток во надлежноста на Уставниот суд во областа на човековите права во РМ. Имено само еднаш со одлуката У.Број: 84/2009-0-0, Уставниот суд има утврдено прекршување на човеково право, а тоа е нарушување на правото на

³³² Извештај на Европската комисија за напредокот на РМ од 2013 година, страна 15

³³³ Извештај на Уставниот суд за работата од 2013 година <http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf>

политичко дејствување, односно право да се кандидира за градоначалник. Постојат барања за заштита на слободата на изразување, но Судот досега не можел да утврди загрозување. За разлика од нашиот Уставен суд, кој има многу ограничена надлежност, а со тоа и активности, во Европа постојат уставни судови кои се вистински заштитници и поборници за човековите права како, на пример, уставните судови во Германија, Австрија и во Шпанија.

ПРЕПОРАКА

Потребно е воведување на уставната тужба како правен лек, кој ќе помогне во санација на систематските грешки, кои се појавуваат по индивидуалните случаи, односно грешките и недостатоците во системот што се повторуваат. *„Уставната тужба, пред сè, ќе биде насочена кон индивидуални предмети. Затоа ќе биде во корист и на судот е да се санира изворот на повреда за да не генерира нови предмети пред Уставниот суд.“*

Имено, уставната тужба ќе ја зајакне и улогата на Уставниот суд во заштита на човековите права и ќе го намали бројот на македонските случаи пред Европскиот суд за човековите права, односно ќе го скрати времето период на остварувањето на правата на граѓаните. Така наместо нивните постапки да траат по пет години пред Судот во Стразбур, уставната тужба значително ќе го скрати времето. Уставната тужба ќе биде мостот меѓу конвенциското право и македонските судови. Според еден од учесниците, *„наместо да се обучуваат сите судии за примена на конвенциското право доволно ќе биде да се обучат само 9 уставни судии и нивните стручни соработници. Уставните судии ќе го применуваат правото од Конвенцијата и судските пресуди поврзани со нив, а македонските судии во редовните судови ќе ги применуваат одлуките/пресудите на Уставниот суд“*. На тој начин, според ис-

тиот соговорник, *„ресурсите ќе се насочат на обуки за конвенциското право на уставните судии, кои ќе ги знаат во детали пресудите. Така судската пракса на Судот во Стразбур транспонирана преку одлуки на уставниот суд, ќе биде многу поприфатлива и полесна за читање. Редовните судови ќе знаат дека ако одлучат спротивно на одлуката на Уставниот суд, може предметот да се врати назад. Многу полесно ќе биде на редовните судови да се повикуваат на одлуки на нашиот Уставен суд, а не на тие на Судот од Стразбур. На овој начин судиите ќе имаат чувство дека применуваат македонско право, а не право на некој далечен правен систем“*.

8. КОНТИНУИРАНА ОБУКА ЗА ПРАВОТО НА ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Човековите права со фокус на Конвенцијата и судската пракса која потекнува од неа се задолжителен модул од обуката за судии и на јавни обвинители при Академијата за судии и јавни обвинители. Академијата работи и соработува со сите правни инстанци како и фактори што се некако вклучени во судискиот процес и постапка. Така на секоја обука се покануваат судии од сите инстанци, адвокати, Народниот правобранител, како и уставни судии. За жал, уставните судии сè уште не ја прифатиле поканата за присуство на обуките.

Обуките за Конвенцијата се вршат од практичари односно од судии од Европскиот суд за човековите права и судии од Врховниот суд на Македонија. Ефикасноста на овие обуки ќе се забележи кога ќе видиме дека има практични примени на судските пресуди од Судот во Стразбур во македонските пресуди. Преку различни проекти преведени се околу 200 пресуди, кои македонските судии можат да ги користат.

Најголем проблем во македонскиот правен систем во односот со судските пресуди на Судот во Стразбур е континенталниот карактер на македонското право и со тоа одбивноста што постои кон имплементирање на судската пракса на Европскиот суд за човековите права во македонските пресуди. Иако постои законска обврска за применувањето на пресудите и континуирани обуки за ваквата примена, судиите, се чини, сè уште се приврзаници на формалистичката страна на македонското право.

ПРЕПОРАКИ

Потребно е воведување задолжителен предмет за човековите права на правните факултети, кој, меѓу другото, би вклучил изучување и на судската пракса на Европскиот суд за човековите права, на Европскиот суд на правдата, но и на другите судски инстанции што се бават со заштита на човековите права во светот.

Исто така, значително подобрување на праксата на редовните судови во примената на конвенциското право и разбирањето и толкувањето на правата предвидени со европската рамка ќе значи и обезбедување можност за практична обука и стаж во Европскиот суд за човековите права во Стразбур или во други национални судови.

АНЕКСИ



ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА	
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА		
ДОСТОИНСТВО				
Достоинство	Член 1 Човековото достоинство е неповредливо. Тоа мора да се почитува и да се заштити.	Европска конвенција за човекови права, член 2 Правото на живот на секој човек е заштитено со закон. Никој не смее намерно да биде лишен од живот, освен при извршување на судска пресуда со која лицето е прогласено за виновно за извршување на деликт, санкциониран со ваква казна.	Устав на Република Македонија, член 25 На секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот.	
Живот	Член 2(1) Секој има право на живот.	ПРОТОКОЛ 13, член 1 Смртната казна ќе се укине. Ниту едно лице нема да биде осудено, ниту пак врз него ќе се изврши смртната казна.	Устав на Република Македонија, член 10(1) Животот на човекот е неприкосновен.	
Забрана за смртна казна	Член 2(2) Никој нема да биде осудуван на смртна казна или егzekуција.	Биомедицинска конвенција, член 1	Устав на Република Македонија, член 10(2) Во Република Македонија не може да се изрече смртна казна по ниту еден основ.	
Физички/ментален интегритет	Член 3(1) Секој има право на почитување на сопствениот физички и духовен интегритет.	Биомедицинска конвенција, членови 5-9	Устав на Република Македонија, член 11(1) Физичкиот и моралниот интегритет на човекот се неприкосновени.	
Забрана за еугеника	Член 3(2) Забрана за евгенетски практики, особено оние насочени кон селекција на лица.	Биомедицинска конвенција, членови 11-14	Кривичен законик, член 124 Тој што друг ќе лиши од живот од благородни побуди, ќе се казни со затвор од шест месеци до пет години.	

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Заработка од телото	Член 3(2) Забрана за човековото тело или делови од него да бидат извор на финансиска добивка.	Биомедицинска конвенција, член 21	Кривичен законик, член 210(4) Ќе се казни тој којшто спротивно на законот за награда продава или посредува при давање делови од телото на живи или умрени лица заради пресадување.
Забрана за клонирање	Член 3(2) Забрана за репродуктивно клонирање на луѓе.	Биомедицинска конвенција, Протокол за клонирање	ЗРКЧП
Тортура	Член 4 Никој нема да биде предмет на измачување или нечовечко или деградирачко третирање или казнување.	Европска конвенција за човекови права, член 3 Никој не смее да биде подложен на мачење, нечовечко или понижувачко постапување или казнување.	Устав на Република Македонија, член 11(2) Се забранува секој облик на мачење, нечовечко или понижувачко однесување и казнување. Кривичен законик, член 142 Тој што во вршењето на службата, како и тој што наведен од службено лице или врз основа на негова согласност, ќе употреби сила, закана или друго недопуштено средство или недопуштен начин со намера да изнуди признание или некоја друга изјава од обвинетиот, сведокот, вештакот или друго лице, или ќе предизвика кај друг тешко телесно или душевно страдање за да го казни за кривично дело што го сторил или за што е осомничен тој или друго лице, или за да го заплаши или да го присили на откажување од некое негово право, или ќе предизвика такво страдање поради каков било облик на дискриминација, ќе се казни со затвор од три до осум години.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Робство	Член 5(1) Никој нема да биде држен во ропство или потчинетост.	Европска конвенција за човекови права, член 4(1) Никој не смее да биде држан во ропство или во ропска зависност.	Устав на Република Македонија, член 11(3) Се забранува присилна работа.
Прекумерен труд	Член 5(2) Никој нема да биде принудуван да извршува присилна или задолжителна работа.	Европска конвенција за човекови права, член 4(2-3) Никој не смее да биде присилен да врши принудна или задолжителна работа.	Кривичен законик, член 166(1) Тој што свесно не се придржува кон закон, друг пропис или колективен договор, за засновање или престанок на работниот однос, за платата и надоместоците или отсутството, заштитата на жената, младината и инвалидите или за забрана на прекувремената или ноќната работа и со тоа повреди, одземе или ограничи право што на работникот му припаѓа, ќе се казни со парична казна или со затвор до една година.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА СОВЕТ НА ЕВРОПА	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
Трговија со луѓе	Член 5(3) Забранета е трговија со луѓе.	Конвенција за спречување на трговијата со луѓе	Кривичен законик, член 418-а Тој што со сила, сериозна закана доведува во заблуди или други форми на присилба, грабнување, измама, со злоупотреба на својата положба или состојбата на бременост, немоќ или физичка или ментална неспособност на друг, или со давање или примање пари или друга корист заради добивање согласност на лице кое има контрола на друго лице или на друг начин врбува, превезува, пренесува, купува, продава, засолнува или прифаќа лица заради експлоатација по пат на проституција или други форми на сексуална експлоатација, порнографија, принудна работа или слугување, ропство, присилни бракови, присилна фертилизација, незаконито посвојување или нему сличен однос или недопуштено 179 пресадување делови од човековото тело, ќе се казни со казна затвор најмалку четири години.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
<u>СЛОБОДИ</u>			
Слободи и безбедност	Член 6 Секој има право на слобода и безбедност на личноста.	Европска конвенција за човекови права, член 5 Секој човек има право на слобода и на безбедност. Никој не смее да биде лишен од слобода, освен врз основа на закон. ПРОТОКОЛ 4, член 1 Никој не може да биде лишен од слобода само затоа што не е во состојба да изврши определена договорна обврска.	Кривичен законик, член 140 Тој што друг противправно ќе затвори, ќе го држи затворен или на друг начин ќе му ја одземе или ограничи слободата на движење, ќе се казни со парична казна или со затвор до една година.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА СОВЕТ НА ЕВРОПА	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
Приватност и семејство	<p>Член 7 Секој има право на почитување на сопствениот приватен и семеен живот, домот и комуникацијата.</p>	<p>Европска конвенција за човекови права, член 8 Секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката.</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 26 Се гарантира неповредливоста на домот. Правото на неповредливост на домот може да биде ограничено единствено со судска одлука кога е во прашање откривање или спречување на кривични дела или заштита на здравјето на луѓето.</p> <p>Закон за семејството, член 26 Републиката обезбедува посебна заштита на семејството, мајчинството, децата, малолетните лица, децата без родители и децата без родителска грижа. Републиката обезбедува заштита од семејно насилство.</p> <p>Кривичен законик, член 145 Тој што неовластено ќе влезе во туѓ дом, затворен или заграден простор што му припаѓа на тој дом или приватен деловен простор означен како такв или по барање од овластеното лице оттаму не се оддалечи, ќе се казни со парична казна или со затвор до една година.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
<p>Лични податоци</p>	<p>Член 8 Секој има право на заштита на сопствените лични податоци.</p>	<p>Конвенција за заштита на личноста што се однесува на автоматската обработка на личните податоци</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 18 Се гарантираат сигурноста и тајноста на личните податоци.</p> <p>Закон за работните односи, член 44(з) Личните податоци на работниците, за чие собирање не постои повеќе законска основа, мораат веднаш да се избришат и да престанат да се употребуваат.</p> <p>Закон за заштита на личните податоци, член 1 Со овој закон се уредува заштитата на личните податоци како основни слободи и права на физичките лица, а особено правата на приватност во врска со обработката на лични податоци.</p> <p>Кривичен законик, член 149 Тој што спротивно на условите утврдени со закон без согласност на граѓанинот прибира, обработува или користи негови лични податоци, ќе се казни со парична казна или со затвор до една година.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
<p>Брак и семејство</p>	<p>Член 9 Правото на брак и правото на формирање семејство се гарантираат во согласност со националните закони кои го регулираат остварувањето на овие права.</p>	<p>Европска конвенција за човекови права, член 12 Од моментот кога ќе станат способни за брак, мажот и жената имаат право да ступат во брак и да создадат семејство според националните закони со кои се регулира остварувањето на ова право.</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 40 Републиката му обезбедува посебна грижа и заштита на семејството. Правните односи во бракот, семејството и вонбрачната заедница се уредуваат со закон.</p> <p>Закон за семејството, член 4 Републиката обезбедува посебна заштита на семејството, мајчинството, децата, малолетните лица, децата без родители и децата без родителска грижа.</p>
<p>Мисла и совест</p>	<p>Член 10(1) Секој има право на слобода на мисла, совест и религија. Ова право ја вклучува слободата за промена на религијата или верувањето и слобода, поединечно или во заедница со други, приватно или јавно, да се изразува религијата или верувањето, со славење, учење, практикување или почитување.</p>	<p>Европска конвенција за човекови права, член 9 Секој човек има право на слобода на мислите, совеста и верата. Ова право ја вклучува слободата за промена на верата и убедувањето, како и слободата за изразување на својата вера или убедување, сам или заедно со другите, јавно или приватно, преку богослужба, поука, проповеди, верски обреди и ритуали.</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 16(1) Се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Приговор на совеста	Член 10(2) Се признава правото на совесен приговор, во согласност со националните закони кои го регулираат остварувањето на ова право.	Европска конвенција за човекови права, член 9 Слободата за изразување на својата вера или на своите убедувања може да биде предмет само на оние ограничувања што се предвидени со закон и кои претставуваат мерки во интерес на јавната безбедност, поредокот, здравјето и моралот или заштитата на правата и слободите на други, неопходни во едно демократско општество.	Устав на Република Македонија, член 16(1) Се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.
Изразување	Член 11(1) Секој има право на слободен израз. Ова право ја вклучува слободата на сопствено мислење и примање и давање информации и идеи, без вмешаност од јавно тело и без оглед на границите.	Европска конвенција за човекови права, член 10+ Секој човек има право на слобода на изразувањето.	Устав на Република Македонија, член 16(1) Се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА	
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА		
Медиуми	Член 11(2) Се почитува слободата и плурализмот на медиумите.	Европска конвенција за човекови права, член 10+ Ова право ги опфаќа слободата на мислење и слободата на примање и пренесување информации или идеи, без мешање на јавната власт и без оглед на границите. Овој член не ги спречува државите, на претпријатијата за радио, филм и телевизија да им наметнуваат режим на дозволи за работа.	Устав на Република Македонија, член 16(2) Се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање. Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации. Закон за медиуми и аудиовизуелни медиумски услуги, член 4 Се гарантира слободата на изразување и слободата на медиумите.	
Собири и асоцијации	Член 12 Секој има право на слободно мирољубиво собирање и слобода на здружување на сите нивоа, особено на политичкото ниво, синдикатите и граѓанските прашања, што укажува на правото секој да може да формира и да се придружи на синдикат за заштита на сопствените интереси.	Европска конвенција за човекови права, член 11+ Секој човек има право на слобода на мирно собирање и здружување со други, вклучувајќи го и правото да основа синдикати и да им се придружува на синдикатите за заштита на своите интереси.	Устав на Република Македонија, член 20 Граѓаните можат слободно да основаат здруженија на граѓани и политички партии, да пристапуваат кон нив и од нив да отстапуваат.	
Уметности и наука	Член 13 Нема да има ограничувања на уметностите и научното истражување. Се почитува академската слобода.	Биомедицинска конвенција	Устав на Република Македонија, член 47(1) Се гарантира слободата на научното, уметничкото и на другите видови творештво.	

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА	
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА		
Пристап кон образование	Член 14(1) Секој има право на образование и пристап до стручна и континуирана обука.	ПРОТОКОЛ 1, член 2 Правото на образование не може да му се оспори никому.	Устав на Република Македонија, член 44(2) Образованието е достапно на секого под еднакви услови.	
Бесплатно задолжително образование	Член 14(2) Ова право ја вклучува и можноста за добивање бесплатно задолжително образование.		Устав на Република Македонија, член 101 Основното образование е задолжително и бесплатно. Закон за средното образование, член 3(1) и (2) Средствата за остварување на јавното средно образование се обезбедуваат во Републичкиот буџет, а се издвојуваат на потсметка на Министерството.	
Родителски избор на образование	Член 14(3)+ Се почитува слободата за основање образовни институции и мејќи ги предвид демократските принципи и правото родителите да обезбедат образование и учење за своите деца, во согласност со сопствените религиозни, филозофски и педагошки убедувања, во согласност со националните закони кои го уредуваат остварувањето на тоа право и слобода.	ПРОТОКОЛ 1, член 2+ При извршувањето на своите активности преземени во областа на образованието и наставата државата ќе го респектира правото на родителите да обезбедат образование и настава согласно на своите верски и филозофски убедувања.		

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Избор на професија	Член 15(1) Секој има право на работа и слободен избор на професија.	Европска социјална повелба, член 1 Страните-договорнички се обврзуваат да прифатат како една од своите основни цели и одговорности постигнување и одржување на највисоко и најстабилно можно ниво на вработеност, со цел постигнување на целосна вработеност.	Устав на Република Македонија, член 32 (1) Секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност.
Професија(движење)	Член 15(2) Секој граѓанин на Унијата има слобода да бара вработување, да работи, да го остварува правото на основање и да обезбедува услуги во која било земја-членка.	Европска социјална повелба, член 18 Страните-договорнички се обврзуваат да ги либерализираат, поединечно или колективно, прописите со коишто се регулира вработувањето на странските работници.	Устав на Република Македонија, член 32 (2) Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Рамноправност на условите	Член 15(3) Државјаните на трети земји што имаат овластување за работа на териториите на земјите-членки имаат право на исти работни услови како и државјаните на Унијата.	Европска социјална повелба, член 19 Страните-договорнички се обврзуваат да им обезбедат на работниците кои легално престојуваат на нивната територија, во онаа мера во која овие прашања се регулирани со законски и други прописи, или се во надлежност на управните органи, да добијат еднаков третман како и нивните државјани во однос на следниве прашања: а) заработувачка и други услови за вработување и работа; б) членување во синдикалните организации и уживање на погодностите предвидени со колективните договори; в) сместување.	Устав на Република Македонија, член 32(2) и член 9 Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место. Устав на Република Македонија, член 9 Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место.
Право на водење на бизнис	Член 16 Се признава слободата за вршење на дејност во согласност со правото на Унијата и националното право и практики.		Устав на Република Македонија, член 32 (1) Секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА СОВЕТ НА ЕВРОПА	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
Поседување	<p>Член 17+ Секој има право на поседување, користење и располагање и отстапување на законски стекнатата сопственост. Никој не смее да биде лишан од својата сопственост, освен во случај на јавен интерес и во случај и под околности предвидени со закон, под услов на навремена правична компензација за загубите на лицето. Користењето на сопственоста може да се регулира со закон, до степен што е потребен за општиот интерес.</p>	<p>ПРОТОКОЛ 1, член 1+ Секое физичко или правно лице има право на непречено уживање на својата сопственост. Никој нема да биде лишан од својата сопственост освен кога е тоа во јавен интерес и под услови определени со закон и општите принципи на меѓународното право.</p>	<p>Закон за сопственост и други стварни права, член 8 Сопственикот има право својата ствар да ја држи, целосно да ја користи и да располага со неа по своја волја, доколку тоа не е спротивно на закон или на некое право на друго лице.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
<p>Интелектуална сопственост</p>	<p>Член 17(2) Се заштитува интелектуалната сопственост.</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 47(2) Се гарантираат правата што произлегуваат од научното, уметничкото или друг вид интелектуално творештво.</p> <p>Кривичен законик, член 148 Тој што без дозвола на авторот во случаите кога такво одобрение е потребно, ќе објави дневник, писмо или друг личен запис, ќе се казни со парична казна или со затвор до една година.</p> <p>Закон за индустриска сопственост, член 1 Тој што без дозвола на авторот во случаите кога такво одобрение е потребно, ќе објави дневник, писмо или друг личен запис, ќе се казни со парична казна или со затвор до една година.</p> <p>Кривичен законик, член 157(1) Тој што во свое име или во име на друг неовластено ќе објави, прикаже, репродуцира, дистрибуира, изведе, емитува или на друг начин неовластено ќе посегне по туѓо авторско право иди сродно право, односно авторско дело, изведба или предмет на сродно право, ќе се казни со парична казна или со затвор од шест месеци до три години.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА	
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА		
Азил	Член 18 „Правото на азил се гарантира во согласност со правилата од Женевската конвенција од 28 јули 1951 година и Протоколот од 31 јануари 1967 година, во врска со статусот на бегалците и во согласност со Договорот за Европската унија и Договорот за функционирањето на Европската унија (во понатамошниот текст „Договорите“).“		Устав на Република Македонија, член 29(2) Републиката им гарантира право на азил на странците и на лицата без државјанство, прогонети заради демократско политичко уверување и дејствување. Закон за азил и привремена заштита, член 2 Правото на азил е меѓународна заштита, што Република Македонија ја дава под услови и постапка предвидени со закон.	
Колективно протерување	Член 19(1) Се забранува колективно протерување.	ПРОТОКОЛ 4, член 4 Забрането е колективно протерување на странци.	Устав на Република Македонија, член 4 На државјанин на Република Македонија не може да му биде одземено државјанството, ниту да биде протеран или предаден на друга држава. Државјанството на Република Македонија се уредува со закон.	
Депортација/ризик	<i>Член 19(2)</i> Никој не смее да биде отстранет, протеран или екстрадиран во земја каде што постои сериозна опасност дека лицето би било предмет на смртна казна, измачување или друг нечовечки или деградирачки третман или казнување.	Европска конвенција за човекови права, член 3 Никој не смее да биде подложен на мачење, нечовечко или понижувачко постапување или казнување. (<i>СОЕРИНГ против Обединетото Кралство</i>)	Устав на Република Македонија, член 29(3) Екстрадиција на странец може да биде извршена само врз основа на ратификуван меѓународен договор и врз начелото на реципроцитет. Странец не може да биде екстрадиран заради политичко кривично дело. Дејствијата на тероризам не се сметаат за политички кривични дела.	
ЕДНАКВОСТ				

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Еднаквост пред правото	<p>Член 20 Сите се еднакви пред законот.</p>	<p>Европска конвенција за човекови права, член 6 Секој има право правично и јавно, во разумен рок, пред независен и непристрасен со закон воспоставен суд да бидат разгледани и утврдени неговите граѓански права и обврски или основаноста на какви било кривични обвиненија против него.</p> <p>Европска конвенција за човекови права, член 14 Уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква Дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 9 Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА СОВЕТ НА ЕВРОПА	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
<p>Не дискриминација</p>	<p>Член 21 Се забранува каква било дискриминација врз каква било основа, како што е пол, раса, боја, етничко или социјално потекло, генетски карактеристики, јазик, религија или убедување, политичко или кое било друго убедување, припадност на национално малцинство, имот, раѓање, хендикеп, возраст или сексуална ориентација.</p>	<p>Европска конвенција за човекови права, член 14 Уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.</p> <p>ПРОТОКОЛ 12</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 54(3) Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.</p> <p>Закон за спречување и заштита од дискриминација, член 3 Се забранува секоја директна или индиректна дискриминација, повикнување и поттикнување на дискриминација и помагање во дискриминаторско постапување врз основа на пол, раса, боја на кожа, род, припадност на маргинализирана група, етничка припадност, јазик, државјанство, социјално потекло, религија или верско уверување, други видови уверувања, образование, политичка припадност, личен или општествен статус, ментална и телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба или која било друга основа која е предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор <i>(во натамошниот текст: Дискриминаторска основа)</i>.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Почит кон различностите	Член 22 Унијата ја почитува културната, религиската и јазичната разновидност.		Устав на Република Македонија, член 48 Припадниците на националностите имаат право слободно да ги изразуваат, негуваат и развиваат својот идентитет и националните особености. Републиката им ја гарантира заштитата на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на националностите. Кривичен законик, член 137 Тој што врз основа на разлика на подот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба, јазикот или друго лично својство или околност, ќе му одземе или ограничи права на човекот и граѓанинот, утврдени со Уставот, закон или со ратификуван меѓународен договор или кој врз основа на овие разлики им дава на граѓаните повластици спротивни на Уставот, закон или ратификуван меѓународен договор, ќе се казни со затвор од три месеци до три години.
Еднаквост на полот во работата	Член 23 Мора да се обезбеди еднаквост меѓу жените и мажите во сите области, вклучително вработувањето, работата и платите.	Дополнителен протокол на Европската социјална повелба, член 1 Сите работници имаат правото на еднакви можности и еднаков третман при вработување и за време на работата без оглед на нивниот пол.	Закон за работни односи, член 24 Работодавачот не смее слободното работно место да го објави само за мажи или само за жени, освен ако определениот пол е неопходен услов за вршење на работата.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	ЕВРОПСКА СОЦИЈАЛНА ПОВЕЛБА, ЧЛЕН 7	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
Заштита на децата	Член 24 Децата имаат право на заштита и грижа што ќе осигури нивна благосостојба. Тие слободно може да ги изразуваат своите гледишта. Таквите гледишта се земаат предвид за прашања што ги засегаат и во согласност со нивната возраст и зрелост.	Европска социјална повелба, член 7 Страните се обврзуваат да утврдат дека минималната возраст за вработување изнесува 15 години, со тоа што исклучоци, сепак, се дозволени за деца вработени на определени лесни работи без ризик по нивното здравје, нивниот морал или нивното школување.	Устав на Република Македонија, член 42 Републиката посебно ги заштитува мајчинството, децата и малолетните лица. Малолетните лица не смеат да бидат вработувани на работни места што се штетни за нивното здравје и моралот.
Независност на старите и изнемоштени	Член 25 Унијата ги признава и ги почитува правата на постарите лица да водат достоинствен и независен живот и да учествуваат во општествениот и културниот живот.	Дополнителен протокол на Европската социјална повелба, член 4 Со цел да обезбедат ефикасно уживање на правата на старите и изнемоштени лица на социјална заштита, државите потписнички ќе обезбедат директно, или во соработка со други приватни организации соодветни мерки со кои ќе овозможат старите и изнемоштени лица да водат слободен живот во опкружувањето кое им е познато без притоа да имаат било какви надворешни влијанија.	Устав на Република Македонија, член 35(2) Републиката им гарантира право на помош на немоќните и на неспособните за работа граѓани. Републиката им обезбедува посебна заштита на инвалидните лица и услови за нивно вклучување во општествениот живот.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Интеграција на инвалидите	Член 26 Унијата го признава и го почитува правото на лицата со посебни потреби да ги користат мерките наменети да им овозможат независност, општествена и професионална интеграција и учество во животот на заедницата.	Европска социјална повелба, член 15 Странките-договорнички се обврзуваат ефикасно да го остварат правото на лицата со посебни потреби, на независност, социјална интеграција и учество во општествениот живот, без оглед на нивната возраст, природата и потеклото на нивниот инвалидитет.	Устав на Република Македонија, член 35(3) Републиката им обезбедува посебна заштита на инвалидните лица и услови за нивно вклучување во општествениот живот. Закон за работни односи, член 177 Работодавачот обезбедува заштита на инвалидите при вработувањето, оспособувањето или преоспособувањето во согласност со закон.
<i>СОЛИДАРНОСТ</i>			
Консултации на вработените	Член 27 На работниците или нивните претставници мора, на соодветните нивоа, да им се гарантирани информации и навремени консултации, во случај и под околности што ги предвидува правото на Унијата и националното право и практики.	Дополнителен протокол на Европската социјална повелба, членови 2-3 Странките-договорнички се обврзуваат да воведат мерки, или да охорат воведување на практика со која работниците, или нивните претставници ќе бидат консултирани и информирани за одлучувањето во Друштвото во кое работат.	Закон за работни односи, член 94а Информирање на работниците значи пренос на податоци од страна на работодавачот до претставниците на работниците за да можат тие да се запознаат со истите и да ги истражат. Консултирање значи размена на мислења и воспоставување дијалог меѓу претставниците на работниците и работодавачот.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Колективни преговори	Член 28 Работниците и работодавачите или нивните соодветни организации, во согласност со правото на Унијата и националното законодавство и практиките, имаат право да преговараат и да склучат колективни договори на соодветните нивоа и во случај на конфликти на интереси да преземат колективна постапка за одбрана на нивните интереси, вклучително и организирање штрајк.	Европска социјална повелба, член 6 Странките-договорнички се обврзуваат да го унапредуваат, кога е тоа потребно и корисно, механизмот на слободни преговори меѓу работодавачите или организациите на работодавачите, од една страна, и организациите на работниците, од друга страна, со цел со колективни договори да се уредат условите за вработување.	Устав на Република Македонија, член 37 Остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори. Закон за работни односи, член 184 Работниците имаат право, по свој слободен избор, да основаат синдикат и во него да се зачленуваат, под условите пропишани со статутот или правилата на тој синдикат. Закон за работни односи, член 207 Лицата кои според овој закон можат да бидат страна на колективниот договор, се должни со добра волја да преговараат за склучување на колективен договор во врска со прашањата кои според овој закон можат да бидат предмет на колективниот договор.
Слободни услуги за вработување	Член 29 Секој има право на бесплатен пристап до служби за посредување при вработување.		Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, член 26 Посредувањето за вработување Агенцијата го врши бесплатно и се спроведува непристрасно, под услови и на начин утврдени со овој закон.
Против неоправдан отказ	Член 30 Секој работник има право на заштита од неоправдано отпуштање, во согласност со правото на Унијата и националното право и практики.		Закон за работни односи, член 71(4) Отказот на договорот за вработување, кој работникот директно или индиректно го ставаат во понеповолна положба по кој било од основите на членот 6 од овој закон, е ништовен од моментот на врачувањето на отказот.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Фер услови за работа	Член 31(1) Секој работник има право на работни услови што се во согласност со здравјето, безбедноста и достоинството на работникот.	Европска социјална повелба, членови 3 и 4 Страните се обврзуваат да обезбедат ефикасно остварување на правото на правични услови за работа, ефикасно остварување на правото на безбедни и здрави услови за работа и ефикасно остварување на правото на правична заработувачка.	Устав на Република Македонија, член 32(2) Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место. Кривичен законик, член 166 Тој што свесно не се придржува кон закон, друг пропис или колективен договор, за засновање или престанок на работниот однос, за платата и надоместоците на платата, работно време, одморот или отсуството, заштитата на жената, младината и инвалидите или за забрана на прекувремената или ноќната работа и со тоа повреди, одземе или ограничи право што на работникот му припаѓа, ќе се казни со парична казна или со затвор до една година.
Максимум работни часови	Член 31(2) Секој работник има право на ограничување на максимален број работни часови, на дневни и неделни периоди за одмор и платен годишен одмор.	Европска социјална повелба, член 2 Страните се обврзуваат да утврдат разумна должина на дневното и неделното работно време, со тоа што работната недела да биде постепено смалувана онолку колку што зголемувањето на продуктивноста и другите фактори тоа го дозволуваат.	Закон за работните односи, член 18(8) Максималниот број на часови на работно време на младо лице на возраст над 16 години е 37 часа и 45 минути неделно и во случај кога младо лице работи кај повеќе работодавачи. Закон за работните односи, член 116(1) Полното работно време не смее да биде подолго од 40 часа неделно.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	ЕВРОПСКА СОЦИЈАЛНА ПОВЕЛБА, ЧЛЕН 7	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
Против детскиот труд	<p>Член 32 Се забранува вработување деца. Минималната возраст за вработување не смее да биде пониска од минималната возраст кога децата го напуштаат училиштето, без да е во спротивност со правилата кои поповолно ги третираат младите и освен за ограничени отстапки.</p>	<p>Европска социјална повелба, член 7 Страните-договорнички се обврзуваат да обезбедат ефикасно остварување на правото на заштита на децата и младинците.</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 42(4) Малолетните лица не смеат да бидат вработувани на работни места што се штетни за нивното здравје и моралот.</p> <p>Закон за работните односи, член 18(2)(3) Се забранува работа за дете под 15 години возраст или дете кое не завршило задолжително образование, освен за учество во активности кои со закон е утврдено дека може да ги извршува, но не подолго од четири часа дневно. Работодавачот е должен да обезбеди заштита на младите лица од економска превземено од експлоатација и од каква било работа која може да има штетно влијание врз нивната безбедност, здравјето, физичкиот, менталниот, моралниот или социјалниот развој или истата може да го загрози нивното образование.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
ФАМИЛИЈА правен/ екон/соц живот	Член 33(1) Семејството ужива правна, економска и социјална заштита.	Дополнителен протокол на Европската социјална повелба, членови 16 и 17 Член 16 Со цел создавање на неопходни услови за целосен развој на семејството, како основна клетка на општеството, страните-договорнички се обврзуваат да ја унапредуваат економската, правната и социјалната заштита на семејниот живот, преку социјални и семејни додатоци, фискални олеснувања, поттикнување на изградбата на станови соодветни на потребите на семејствата, помош на млади семејства и други соодветни мерки.	Закон за семејството, член 5 Републиката создава и обезбедува научни, економски и социјални услови за планирање на семејството и за слободно и одговорно родителство.
		Член 17 Со цел да се обезбеди ефикасно остварување на правото на децата и младинците да растат во средина која го поттикнува целосниот развој на нивната личност и нивните физички и ментални способности, страните-договорнички се обврзуваат, директно или во соработка со јавните или приватните организации, да преземат соодветни и неопходни мерки.	

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА СОВЕТ НА ЕВРОПА	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
<p>Мајчинство и татковство</p>	<p>Член 33(2) Со цел усогласување на семејниот и професионалниот живот, секој има право на заштита од отплуштање поради причина поврзана со породилно отсуство и право на платено породилно отсуство и родителско отсуство по раѓање или посвојување дете.</p>	<p>Дополнителен протокол на Европската социјална повелба, член 8 Страните се обврзуваат да забранат секое вработување на жени во текот на бременоста, жени кои неодамна се породиле и жени кои ги дојат своите новороденчиња на подземни работи во рудници, и на сите работни места што се несоодветни заради тоа што се опасни, штетни по здравјето или особено тешки, и да преземат соодветни мерки за заштита на правата од работен однос на овие жени.</p>	<p>Закон за работните односи, член 164 За време на бременост или со дете до една година возраст, работничката не смее да врши прекувремена работа или да работи ноќе. (2) На работничката која има дете од една до три години возраст, може да се наложи да врши прекувремена работа или работа ноќе, само по нејзина претходна писмена согласност. (3) Правото од ставовите (1) и (2) на овој член го има работникот - татко на детето, односно работникот кој го негува детето, доколку мајката умре, го напушти детето, односно врз основа на мислењето на надлежната лекарска комисија според прописите на здравственото осигурување е неспособна за самостојно живеење и работа. (4) На еден од работниците - родители кој има дете помладо од седум години или тешко болно дете или дете со телесен или душевен недостаток и кој живее сам со детето и се грижи за неговото воспитување и заштита, може да му се наложи да врши прекувремена работа или работа ноќе, само по негова претходна писмена согласност.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
<p>Социјално осигурување</p>	<p>Член 34 Унијата го признава и го почитува правото на бенефиции од социјална сигурност и социјални услуги за заштита во случај на породилно отсуство, болест, несреќи на работното место, зависност или старост и во случај на губење на работното место, во согласност со правилата утврдени со правото на Унијата и националното право и практики.</p>	<p>Европска социјална повелба, членови 12, 13(1-2) и (3-4) и 14 Страните се обврзуваат да воспостават или да одржуваат систем на социјална сигурност. Со цел да се обезбеди ефикасно остварување на правото на социјална и медицинска помош, страните-договорнички се обврзуваат да поттикнуваат формирање или да формираат служби, кои преку користење на методи на социјална работа, ќе придонесуваат за благосостојбата и развојот на поединците и групите во заедницата, како и за нивно прилагодување кон општествената средина.</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 34 Граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор.</p> <p>Устав на Република Македонија, член 35 Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА СОВЕТ НА ЕВРОПА	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
<p>Додаток за домување</p>	<p>Член 34(3) Со цел борба против социјалната исклученост и сиромаштијата, Унијата го признава и го почитува правото на социјална помош и помош при домување, со цел да се обезбеди пристоен живот за сите оние кои немаат доволно средства, во согласност со правилата утврдени со правото на Унијата и националното право и практики.</p>	<p>Европска социјална повелба, членови 16 и31 Член 16 Со цел создавање на неопходни услови за целосен развој на семејството, како основна клетка на општеството, страните-договорнички се обврзуваат да ја унапредуваат економската, правната и социјалната заштита на семејниот живот, преку социјални и семејни додатоци, фискални олеснувања, поттикнување на изградбата на станови соодветни на потребите на семејствата, помош на млади семејства и други соодветни мерки.</p> <p>Член 31 Со цел да се обезбеди ефикасно остварување на правото на домување, страните-договорнички се обврзуваат да преземат мерки кои имаат за цел: 1) да го унапредат пристапот до домување со соодветен стандард; 2) да го спречат и намалат бездомништвото со цел негово постепено елиминирање; 3) да ја направат пристапна цената на домување за лицата кои немаат соодветни ресурси.</p>	<p>Закон за социјална заштита, член 83 За остварување на системот на социјалната заштита се основаат јавни и приватни установи за социјална заштита.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Здравствена нега(вклучувајќи превентива)	Член 35 Секој има право на пристап до превентивна здравствена заштита и право на медицинска грижа, според условите дефинирани со националното законодавство и практиките. Се обезбедува висок степен на здравствена заштита, при определувањето и спроведувањето на сите политики и активности на Унијата.	Европска социјална повелба, член 11 и Биомедицинска конвенција, член 11 Со цел да се обезбеди ефикасно остварување на правото на здравствена заштита, страните-договорнички се обврзуваат, директно, или во соработка со јавните или приватните организации, да преземат соодветни мерки.	Устав на Република Македонија, член 39(1) На секој граѓанин му се гарантира правото на здравствена заштита.
Економски услуги	Член 36 Унијата признава и го почитува пристапот до услугите од општ економски интерес, како што е предвидено со националното право и практики, во согласност со договорите, а со цел промовирање на социјалната и територијалната кохезија на Унијата.		Устав на Република Македонија, член 55 Се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото. Устав на Република Македонија, член 59 На странските вложувачи им се гарантира правото на слободно изнесување на вложениот капитал и добивката. Правата стекнати врз основа на вложениот капитал не можат да се намалуваат со закон или друг пропис.
Заштита на животна средина	Член 37 Врз основа на принципот за одржлив развој, политиките на Унијата мора да интегрираат висок степен на заштита на животната средина и подобрување на квалитетот на животната средина.		Устав на Република Македонија, член 56(1) Сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба, како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Заштита на потрошувачи	Член 38 Политиките на Унијата ќе обезбедат висок степен на заштита на потрошувачите.		Устав на Република Македонија, член 55(1) (2) Се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото. Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот. Закон за заштита на потрошувачи, член 1 Со овој закон се уредува заштитата на правата на потрошувачите, условите и начинот на заштитата на потрошувачите, условите за трговско работење што се од значење за заштита на правата на потрошувачите, правата и обврските на здруженијата на потрошувачите, како и надлежностите на органите на државната управа во однос на заштитата на потрошувачите.
<u>ПРАВА НА ГРАЃАНИНОТ</u>			
Да гласа и да го гласаат (ЕУ)	Член 39 Секој граѓанин на Унијата има право на глас и кандидатура на изборите за Европскиот парламент во државата-членка каде што тој или таа живее, под истите услови како и државјаните на таа земја.		

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Да гласа и да го гласаат (општински)	Член 40 Секој граѓанин на Унијата има право на глас и кандидатура на општински избори во земјата-членка каде што тој или таа живее, под истите услови како и државјаните на таа земја.	ПРОТОКОЛ 1, член 3 Високите договорни страни се обврзуваат да организираат слободни тајни избори во разумни интервали, под услови со кои ќе се обезбеди гласачите да можат слободно да го изразат своето мислење при изборот на законодавното тело.	Устав на Република Македонија, член 22 Избирачкото право е еднакво, општо и непосредно и се остварува на слободни избори со тајно гласање. Устав на Република Македонија, член 23 Секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции.
Добра администрација	Член 41 Секое лице има право на објективна, правична и навремена услуга за своите потреби, од страна на институциите, телата, канцелариите и агенциите на Унијата.		Закон за државните службеници, член 18(2) За остварување на системот на социјалната заштита се основаат јавни и приватни установи за социјална заштита.
Пристап до официјални документи	Член 42 Секој граѓанин на Унијата и секое физичко и правно лице што живее или има седиште во земја-членка има право на пристап до документи на институциите, телата, канцелариите и агенциите на Унијата, без разлика на нивната форма.		Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, член 4 Слободен пристап до информации имаат сите правни и физички лица. Слободен пристап до информации имаат и странски правни и физички лица во согласност со овој и друг закон.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА СОВЕТ НА ЕВРОПА	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
<p>Преглед од јавниот правобранител</p>	<p>Член 43 Секој граѓанин на Унијата и секое физичко и правно лице што живее или има седиште во земја-членка има право да упатува до Европскиот омбудсман случај на неправилно работење на институциите, телата, канцелариите и агенциите на Унијата, со исклучок на Судот на правдата на Европската унија кој дејствува во правосудно својство.</p>	<p>Европска конвенција за човекови права, член 34 Дополнителен протокол на Европската социјална повелба, член 2 Поединци, невладини организации и групи на лица имаат право до поднесат барање до Судот, доколку се сметаат за жртва на повреда на нивните правата, признаени со Конвенцијата и протоколите, од страна на некоја Висока договорна страна. Високите договорни страни се обврзуваат на никаков начин да не ја спречуваат ефективната примена на ова право.</p>	<p>Закон за народниот правобранител, член 2 Народниот правобранител е орган на Република Македонија кој ги штити уставните и законските права на граѓаните и на сите други лица кога им се повредени со акти, дејствија и пропуштања на дејствија од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања и кој презема дејствија и мерки за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби.</p>
<p>Петиции на парламентот</p>	<p>Член 44 Секој граѓанин на Унијата и секое физичко и правно лице што живее или има седиште во земја-членка има право на петиција до Европскиот парламент.</p>		
<p><i>ДЕФИНИРАНИ ЧОВЕКОВИ ПРАВА</i></p>			

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Слободно движење / престојувалиште	Член 45 Секој граѓанин на Унијата има право да се движи и слободно да живее во рамките на територијата на државите-членки.	ПРОТОКОЛ 4, член 2 Секое лице кое законски се наоѓа на територијата на една држава, има право слободно да се движи во неа и слободно да го избере своето место на престојување. Секое лице е слободно да ја напушти која и да е земја вклучувајќи ја и својата.	Устав на Република Македонија, член 27 Секој граѓанин на Република Македонија има право слободно да се движи на територијата на Републиката и слободно да го избира местото на своето живеалиште.
Дипломатска и конзуларна заштита	Член 46 Секој граѓанин на Унијата, на територијата на трета земја каде што земјата-членка на која тоа лице е државјанин нема претставништво, има право на заштита од дипломатските или конзуларните претставништва на која било земја-членка, под истите услови како и за државјаните на таа земја-членка.		Закон за надворешни работи, член 28 Конзуларното претставништво ги врши работите во согласност со Виенската конвенција за конзуларни односи.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
<u>ПРАВДА</u>			
Ефикасен правен лек	Член 47 Секое лице чии права и слободи гарантирани според правото на Унијата се повредени, има право на ефикасен правен лек пред трибунал, во согласност со условите утврдени со овој член.	Европска конвенција за човекови права, член 13 Секој човек, чии права и слободи признати со оваа Конвенција, се нарушени, има право на жалба пред националните власти, дури и тогаш кога повредата на овие права и слободи ја сториле лица при вршење на службена должност.	Устав на Република Македонија, член 15 Се гарантира правото на жалба против поединечните правни акти донесени во постапка во прв степен пред суд, управен орган или организација или други институции што вршат јавни овластувања.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
<p>Фер судење</p>	<p>Член 47 Секој има право на правично и јавно сослушување во разумна временска рамка од страна на независен и објективен трибунал, воспоставен со закон. Секој ќе има можност да добие совет, одбрана и да биде застапуван.</p>	<p>Европска конвенција за човекови права, член 6(1) Секој има право правично и јавно, во разумен рок, пред независен и непристрасен со закон воспоставен суд да бидат разгледани и утврдени неговите граѓански права и обврски или основаноста на какви било кривични обвиненија против него.</p> <p>ПРОТОКОЛ 7, чл.2 Секој кого судот го прогласил за виновен за кривично дело има право пресудата или казната изречена за тоа дело да биде разгледана од страна на повисок суд. Остварувањето на ова право, вклучувајќи ги и причините за неговото остварување, се определени со закон.</p> <p>ПРОТОКОЛ 7, чл. 3 Кога некое лице, според конечната одлука, е осудено за кривично дело и кога подоцна таа казна ќе се поништи или биде простена по основ на нови или доволнително утврдени факти, кои убедливо покажуваат дека тука се работело за судска заблуда, лицето кое ја издржувало казната како последица на таквата пресуда треба да добие обештетување во согласност со законот или практиката на државата за која станува збор, ако не се докаже дека самото тоа лице потполно или делумно оневозможило тие непознати факти да се откријат на време.</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 12(4) Лицето лишено од слобода мора веднаш, а најдоцна во рок од 24 часа од моментот на лишувањето од слобода, да биде изведено пред суд, кој без одлагање ќе одлучи за законитоста на лишувањето од слобода.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Правна помош	Член 47 Правната помош е достапна на оние кои немаат доволно средства, ако таа помош е неопходна да се обезбеди ефективен пристап до правдата.	Европска конвенција за човекови права, член 6(3) и (6) Секој обвинет има право да му се обезбедат време и услови неопходни за подготвување на неговата одбрана.	Закон за бесплатна правна помош, член 1 Со овој закон се уредуваат правото на бесплатна правна помош, постапката во која се остварува, корисниците, условите и начинот на неговото остварување, давателите на бесплатна правна помош, органите надлежни за одлучување, заштитата на правото на бесплатна правна помош, финансирањето и надзорот над неговото спроведување, организирање на денови на бесплатен правен совет, бесплатна правна помош во прекугранични спорови, како и надзор над примената на одредбите од овој закон.
Пресумција на невиност	Член 48(1) Секој кој е обвинет се претпоставува дека е невин додека не се докаже дека е виновен според законот.	Европска конвенција за човековите права, член 6(2) Секој кој е обвинет за кривично дело се смета за невин сè додека неговата вина не се докаже по законски пат.	Устав на Република Македонија, член 13(1) Лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино сè додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука.

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
<p>Право на одбрана</p>	<p>Член 48(2) Се гарантира почитување на правата на одбрана за секој што е обвинет.</p>	<p>Европска конвенција за човекови права, член 6(3) Секој обвинет има право да се брани самиот или со помош на бранител по свој избор, а доколку не располага со средства да плати бранител, да добие бесплатен службен адвокат кога тоа го наложуваат интересите на правдата</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 12(3) Лицето повикано, приведено или лишено од слобода мора веднаш да биде запознато со причините за неговото повикување, приведување или лишување од слобода и со неговите права утврдени со закон и од него не може да се бара изјава. Лицето има право на бранител во полициската и судската постапка.</p> <p>Кривичен законик, член 153 Тој што со сила или сериозна закана ќе спречи друг да го искористи своето право на одбрана на поднесување жалба или друго правно средство, ќе се казни со парична казна или со затвор до една година.</p>

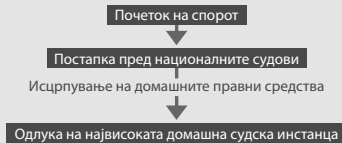
ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА СОВЕТ НА ЕВРОПА	НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
<p>Ретроспективна забрана</p>	<p>Член 49(1) и (2) Никој нема да се смета за виновен за кривично дело за кое било дело или неизвршување кое според националното или меѓународното право не се смета за кривично дело во времето кога било извршено. Ниту, пак, ќе се наложи посериозна казна од онаа што била применлива во периодот кога било извршено кривичното дело. Ако по извршувањето на кривичното дело законот предвидел полесна казна, тогаш ќе се примени таа казна. Овој член нема да влијае врз судењето и казнувањето на кое било лице за дело или неизвршување на дело, кое, во времето на извршување, се сметало за кривично дело според општите начела признати од заедницата на народи.</p>	<p>Европска конвенција за човековите права, член 7 Никој не може да биде осуден за дело сторено со чинење или нечинење кое според внатрешното или меѓународното право, во моментот на извршувањето, не претставувало кривично дело. Исто така, изречената казна не може да биде потешка од онаа што се применувала во моментот на извршувањето на кривичното дело.</p>	<p>Устав на Република Македонија, член 14(1) Никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна.</p> <p>Кривичен законик, член 1 На никого не може да му биде изречена казна или друга кривична санкција за дело кое, пред да е сторено, не било со закон или со меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот на Република Македонија определено како кривично дело и за кое не била пропишана казна со закон.</p>

ЧОВЕКОВО ПРАВО	ЕВРОПСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		НАЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА
	ЕВРОПСКА УНИЈА Повелба за основните права	СОВЕТ НА ЕВРОПА	
Непропорционални казни	Член 49(3) Строгоста на казните не смее да биде непропорционална на кривичното дело.		Кривичен законик, член 3 (2) Ако по извршувањето на кривичното дело е изменет законот, еднаш или повеќе пати, ќе се примени законот што е поблаг за сторителот. Кривичен законик, член 39 Судот ќе му одмери казна на сторителот на кривично дело во границите што се пропишани со закон за тоа дело, имајќи ги предвид кривичната одговорност на сторителот, тежината на делото и целите на казнувањето.
Судење за исто дело	Член 50 Никој нема да биде предмет на повторно судење или на казна во кривична постапка за кривично дело за кое лицето веќе било ослободено или осудено во рамки на Унијата, во согласност со законот.	ПРОТОКОЛ 7, член 4 Никој не може да биде изведен пред суд или повторно осуден во кривична постапка од суд на истата држава за дело за кое веќе бил конечно ослободен или осуден во согласност со законот и кривичната постапка на таа држава.	Устав на Република Македонија, член 14(2) Никој не може повторно да биде суден за дело за кое веќе бил суден и за кое е донесена правосилна судска одлука.

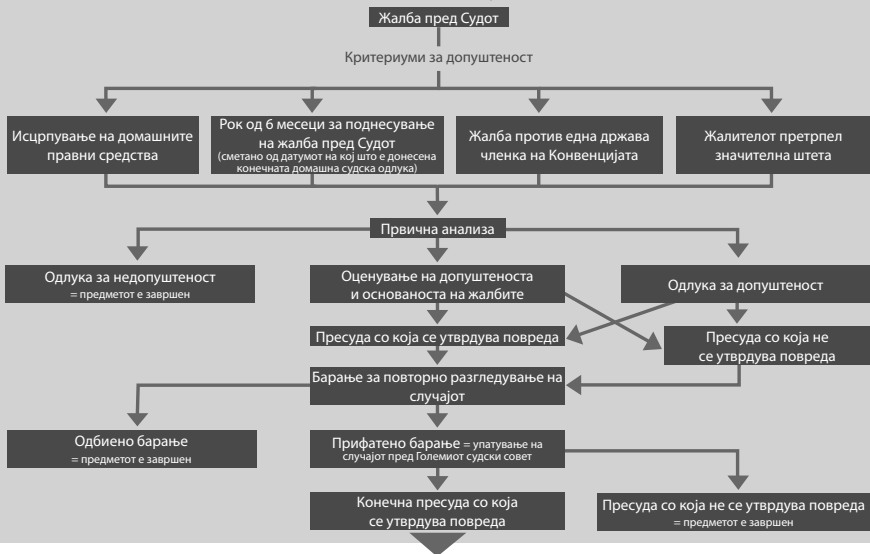
график 1

Чекори во постапување по жалбата

Постапка на национално ниво



Постапка пред Европскиот суд за човекови права



Извршување на пресуди



график 2

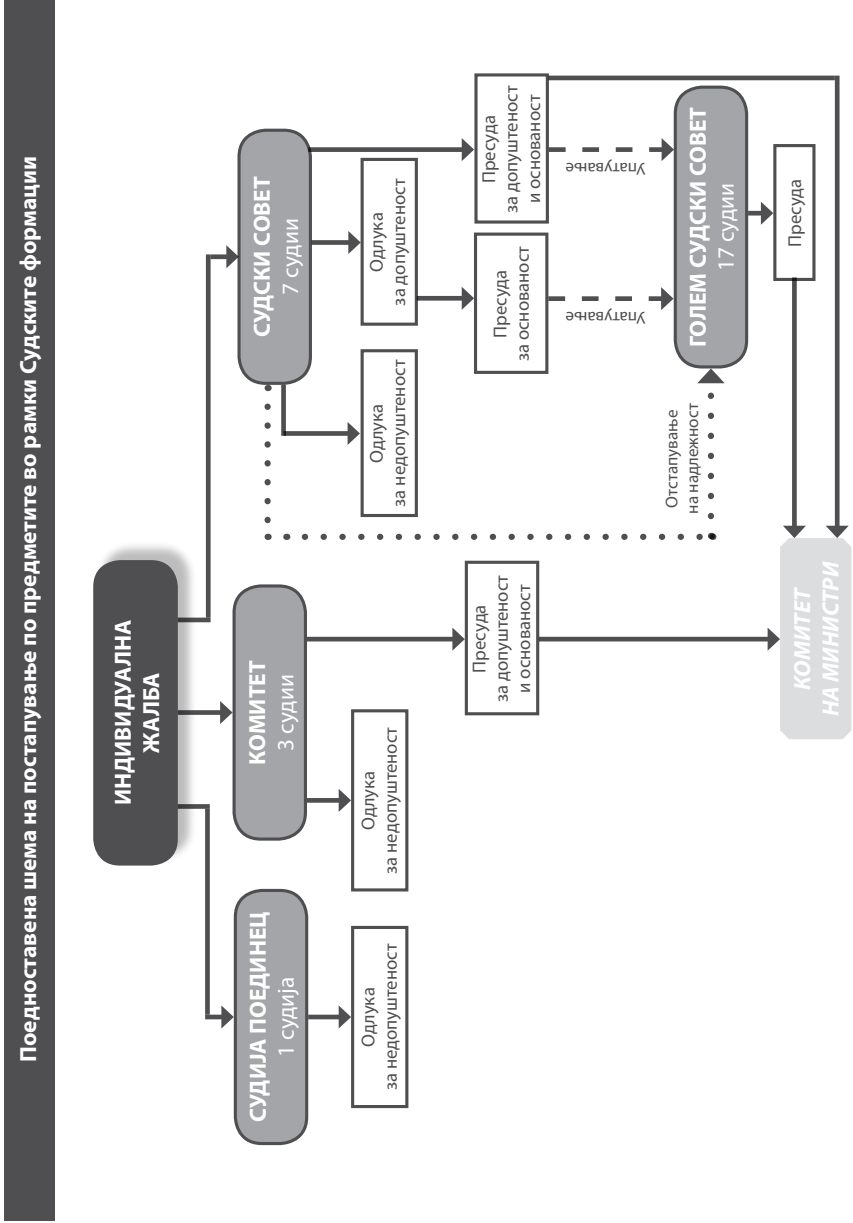


график 3

СУД НА ПРАВДАТА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Постапка пред Судот на правдата

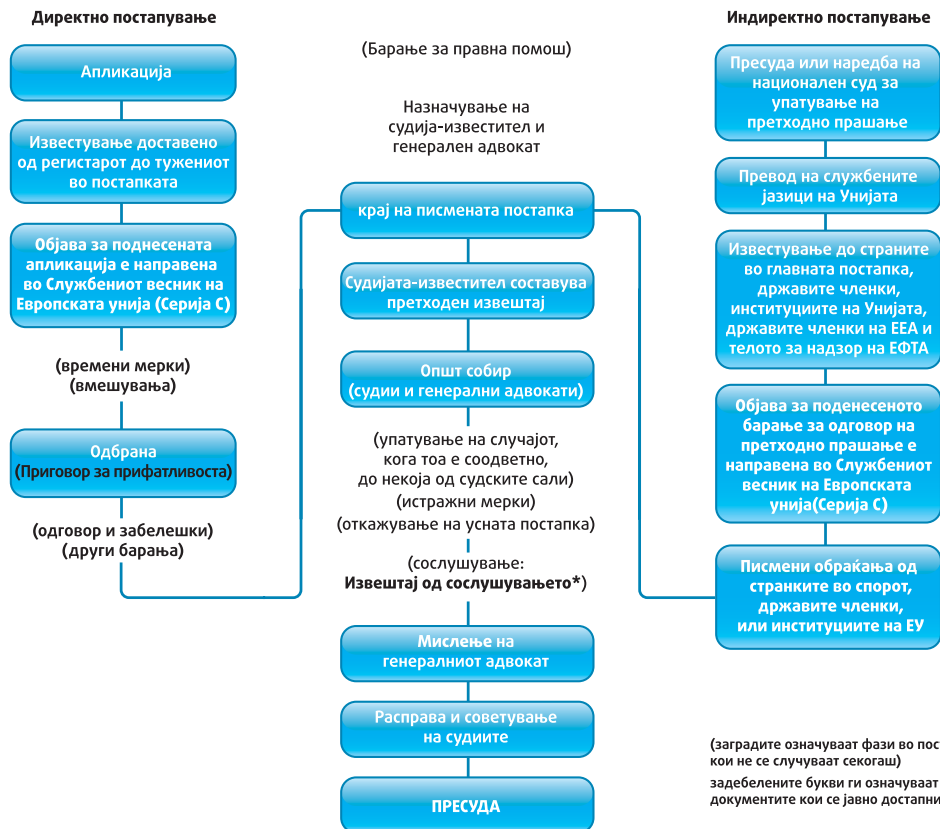
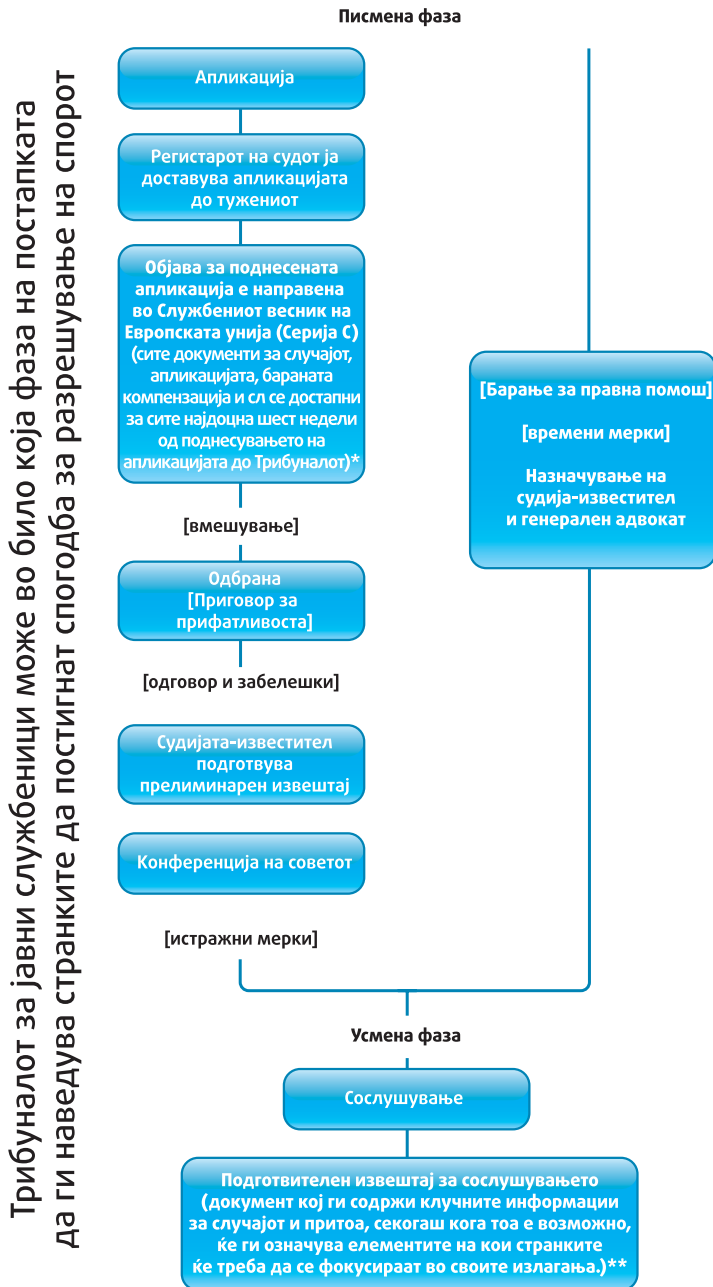


график 4

ПОСТАПКА ПРЕД ТРИБУНАЛОТ ЗА ЈАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ



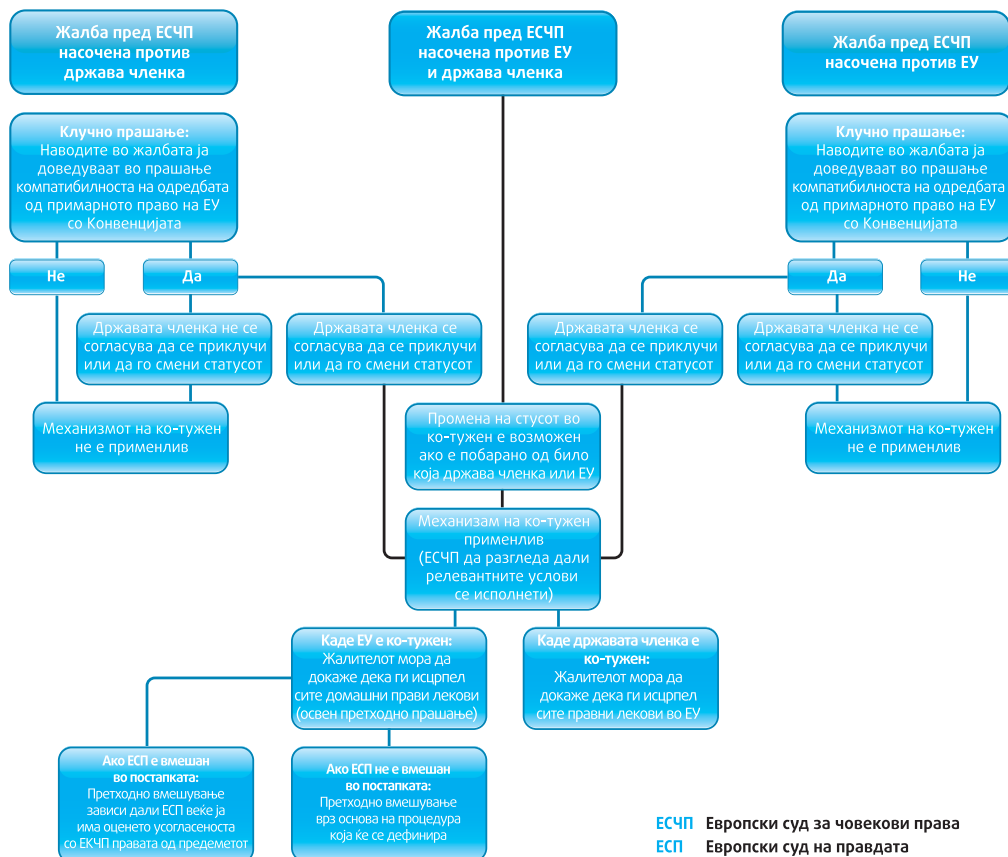
[Сите елементи кои странките можат да изберат да ги прескокнат во постапката се прикажани во заграда.]

*Овие документи се јавно достапни на веб-страницата на судот.

**Овие документи можат да се обезбедат со службено упатено барање до судот, или пак се достапни на јавно место во судот.

Било кој друг документ од постапката не е достапен.

график 5



КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. **Human rights protection in the European legal order: The interaction between the European and national courts** by Patricia Popelier, Catherine Van de Heyning and Piet Van Nuffel (eds.); 2011 Intersentia;
2. **Constitutional Law of the European Union** by Sionaidh Douglas-Scott; 2002 Pearson Education Limited, 2nd Edition;
3. **Interlocking Constitutions: Towards an Interordinal Theory of National, European and UN Law** by Luis I Gordillo; 2012 Hart Publishing;
4. **A practitioner's guide to the European Convention on human rights** by Karen Reid; 2012 Sweet and Maxwell, 4th Edition;
5. **Taking a case to the European Court of Human Rights** by Philip Leach; 2011 Oxford University Press;
6. **Interpretation of Fundamental Rights in a Multilevel Legal System** by Hanneke Senden, 2011 Intersentia;
7. **Procedural Law of the European Union**, by Koen Lenaerts, Dirk Arts and Ignace Maselis (Bray ed.), 2006 Sweet & Maxwell, 2nd Edition;
8. **The Evolution of the Fundamental Rights Charters and Case law**, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, European Parliament, 2011;
9. **Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights – Annual Report 2009**, Council of Europe, April 2010;
10. **Communication from the Commission – Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals – Methodology for systematic and rigorous monitoring**, COM/2005/172/final (27.04.2005);
11. **ДОГОВОРОТ од Лисабон: консолидирани верзии на Договорот за Европската унија, Договорот за функционирање на Европската унија, Повелба за фундаменталните права на Европската унија, Протоколи, Декларации**, издание на македонски јазик од Фондација „Конрад Аденауер“ - Скопје, 2011;
12. **Charter of Fundamental Rights of the European Union**, (2000/C 364/01) C 364/1;
13. **Explanations (*) Relating to the Charter of Fundamental Rights**, (2007/C 303/02) C 303/17;
14. **Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union**, by EU Network of independent experts on Fundamental Rights, 2006 June;
15. **Communication from the Commission – Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union**, COM (2010) 573/4;
16. Council of Europe – European Court for Human Rights: **European Convention on Human Rights as amended by Protocols 11 and 14**;
17. **Fifth Negotiating meeting between CDHH ad hoc negotiation group and the European Commission on the Accession of the European Union to European Convention on Human Rights – Final report to the CDDH**, 2013 June;
18. **Comments on the Accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights**, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), by Pim Van Dijk, CDL(2007)096;
19. **European Union Law and National Constitutions – General Report to FIDE XX Congress 2002 in London**, by Prof. Dr. Jaqueline Duheil de la Rochere and Prof. Dr. Ingolf Pernice, November 2003;
20. **The European Union as a human rights organization – Human rights at the core of European Union**, by Armin Von Bogdandy;
21. **The EU Charter and Member States**, by Paolo Carozza;
22. **EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011**, by Xavier Groussot, Tobias Lock and Laurent Pech;
23. **The European Convention on Human Rights, The EU Charter of Fundamental Rights and the European Court of Justice – The impact of European Union accession to the European Convention on Human Rights**, by Francis G. Jacobs;

24. **Legal Aspects of Accession of EU to ECHR**, by Neliana Rodean;
25. **The impact of the European Charter of Fundamental Rights and the proposed EU Constitution on the domestic policies of EU Member States**, by Richard G. Wilkins and Marya Reed;
26. **The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and Legitimacy**, by George Letsas;
27. **The European Union and Human Rights: An International Law perspective**, by Tawhida Ahmed and Israel de Jesús Butler;
28. **La interpretación de los Derechos Fundamentales de conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos**, by Alejandro Saiz Arnaiz;
29. **The Consequences of the Accession of the EU to the ECHR on the Jurisdictional Architecture of Europe**, by Giovanni Zaccaroni;
30. **La incidencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Interno: La interpretación del Artículo 10.2 de la Constitución Española**, by Patricia Cuenca Gómez;
31. National Report for the Czech Republic to the XXV FIDE Congress, Tallinn, Estonia, 2012 – **Protection of Fundamental Rights post-Lisbon: The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights and National Constitutions**, by Michal Bobek;
32. **The Accession of the European Union to the ECHR: More than just a legal issue**, by José Martín y Pérez de Nanclares;
33. **European Union and the European Convention on Human Rights after the Lisbon Treaty, From Bosphorus sovereign immunity to full legal scrutiny**, by Leonard F. M. Besselink
34. **The past and the Future Relationship of the European Court of Justice and European Court of Human Rights: A Functional Analyses**, by Tomasso Pavone;
35. **The future of EU Charter of Fundamental Rights**, by Cristopher Mc Grudden;
36. Open Society European Policy Institute - **How to monitor the rule of law, democracy and fundamental rights in the EU**, by Dr. Israel Butler

