



Велимир Деловски

**Извршување на пресудите на
Европскиот суд за човекови права –
механизмот при Советот на Европа и
националниот институционален контекст**



Организација за безбедност и
соработка во Европа
Мисија во Скопје



**Извршување на пресудите на
Европскиот суд за човекови права –
механизмот при Советот на Европа и
националниот институционален контекст**

Издавач: Мисија на ОБСЕ во Скопје	Publisher: OSCE Mission to Skopje
Автор: Велимир Деловски	Author: Velimir Delovski
Уредници: Дарко Павловски Артан Мурати	Editors: Darko Pavlovski Artan Murati
Лектура: Матилда Саздова	Proofread by: Matilda Sazdova
Графички дизајн: Полиестердеј, Скопје	Graphic design: Polyesterday, Skopje

Извршување на пресудите на Европскиот суд за човекови права – механизмот при Советот на Европа и националниот институционален контекст – 978-92-9271-039-2



Организација за безбедност и
соработка во Европа
Мисија во Скопје

Содржината на ова издание не секогаш ги одразува погледите или ставовите на Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Материјалите во оваа публикација се само за референца. Иако ОБСЕ вложи максимално внимание во нејзината подготовка, не презема никаква одговорност за точноста и комплетноста на сите информации, упатства и совети изнесени или за какви било печатни грешки. Содржината на оваа публикација, ставовите, мислењата, наодите, толкувањата и заклучоците изнесени во неа не мора да ја одразуваат официјалната политика или позиција на ОБСЕ. Поради овие причини, не може да се покренат никакви барања против ОБСЕ во однос на потенцијалните последици од веродостојноста на информациите или заклучоците содржани во оваа публикација.

За примената на старото име на државата во оваа публикација:

Државата официјално го промени своето име во 2019 во согласност со Преспанскиот договор. Повеќето правни акти се создадени пред промената на името на државата и сè уште се во сила и го содржат претходното име на државата во насловите. Употребата на претходното име на државата во овој документ е поради правна прецизност.

Содржина

Предговор	4
ЛИСТА НА КОРИСТЕНИ КРАТЕНКИ	5
ВОВЕД	6
I. СИСТЕМ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА ПРЕСУДИТЕ НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА	8
<i>I.1. Обврска за извршување на пресудиите на ЕСЧП</i>	8
<i>I.2. Нормативна рамка на Советот на Европа за извршување на пресудиите на ЕСЧП</i>	10
<i>I.3. Реформа на системот за надзор над извршувањето на пресудиите на ЕСЧП</i>	12
<i>I.4. Надзорниот механизам за извршување на пресудиите на ЕСЧП-систем на акциони планови и акциони извештаи</i>	14
<i>I.5. Постапка за надзор над извршувањето - систем на надзор на „две истражи“</i>	17
<i>I.6. Акти на Комисијата на министри</i>	19
<i>I.7. Учество на ајликанциите и на други субјекти во надзорот над извршувањето</i>	20
II. МЕРКИ ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА ПРЕСУДИТЕ НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА	22
<i>II.1. Видови мерки за извршување на пресудиите – оштите најомени и национална правна рамка</i>	22
<i>II.2. Избор на мерките за извршување на пресудиите</i>	25
III. НАЦИОНАЛНА ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА И ПРАКСА НА ИЗВРШУВАЊЕ НА ПРЕСУДИТЕ НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА	27
<i>III.1. Институционални структури за извршување на пресудиите на ЕСЧП на национално ниво</i>	27
<i>III.2. Практично функционирање на системот за координација на процесот на извршување на пресудиите на ЕСЧП на национално ниво</i>	30
<i>III.3. Пресек на состојбите со извршувањето на пресудиите против РСМ</i>	34
<i>III.4. Системски промени поврзани со извршувањето на пресудиите на ЕСЧП против Република Северна Македонија</i>	35
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА	40

Предговор

Публикацијата „Извршување на пресудите на Европскиот суд за човекови права – механизмот при Советот на Европа и националниот институционален контекст“, претставува прв дел од едиција составена од три засебни но тесно поврзани публикации, чија изработка е поддржана и под покровителство на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, со цел да се актуелизира тематиката за извршување на пресудите на Европскиот суд за човекови права, да се збогатат стручните ресурси и содржини во конкретната област, но и да се подигне свеста за значењето на оваа проблематика за правната реформа во Северна Македонија.

Оваа публикација всушност претставува вовед во темата на извршување на пресудите на Европскиот суд, при што се дава еден општ приказ на системот на извршување: се објаснува улогата на Комитетот на министри при Советот на Европа, поимно се обработуваат и разграничуваат т.н. општи мерки (кои најчесто подразбираат законски измени) и поединечни мерки (кои се однесуваат конкретно на апликантите во чија корист била донесена пресуда од страна на Европскиот суд за човекови права), а се прави и осврт на националниот контекст односно систем на извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права во Северна Македонија.

Со право може да се истакне очекувањето дека оваа публикација, како и трилогијата во целина, ќе биде од помош на националните институции инволвирани во извршувањето на пресудите на Европскиот суд, коишто пак истовремено се и најзадолжени за остварувањето на човековите права и владеењето на правото во државата. Дополнително, публикацијата односно едицијата би требала да даде поттик за засилено работење на оваа материја во иднина, со оглед на нејзината важност за унапредување на владеењето на правото, како што своевременно беше препознаено и истакнато и во т.н. Прибе извештај од Европската Унија.

Изработката на трилогијата претставува дел од програмските/проектните активности коишто Мисијата на ОБСЕ во Скопје ги презема за зајакнување на капацитетите на националните власти за остварување и дисеминација на заложбите на ОБСЕ во областа на владеењето на правото и човековите права кои се вткаени во т.н. човекова димензија на ОБСЕ, која пак е суштински аспект од мандатот односно полето на делување на Мисијата во Северна Македонија.

За издавачот
Мисија на ОБСЕ во Скопје
Дарко Павловски, национален правен офицер
Артан Мурати, офицер за владеење на право

ЛИСТА НА КОРИСТЕНИ КРАТЕНКИ

ЕКЧП	Европска конвенција за човекови права/ Конвенција за заштита на човековите права и основните слободи
ЕСЧП	Европски суд за човекови права
КМ	Комитет на министри
МРК	Меѓуресорска комисија за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка во Европа
РСМ	Република Северна Македонија

ВОВЕД

Извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права (во натамошниот текст: „Судот“, „ЕСЧП“) претставува мошне комплексен процес кој вклучува бројни чинители кои се инволвирани во самото извршување или во мониторингот на извршувањето, што го усложнува спроведувањето на какви било мерки и активности кои треба да доведат до ефикасно извршување на пресудите.

И покрај важноста на гореспомнатите процеси на извршување и надзор над извршувањето на пресудите на ЕСЧП, во стручната јавност отсутуваат потемелни, а понекогаш и базични познавања како на домашната правна и институционална рамка за извршување на пресудите донесени во македонските предмети со кои е утврдена повреда на слободите и правата кои се штитат со Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи (во натамошниот текст: „Европската конвенција за човекови права“, „Конвенцијата“, „ЕКЧП“). Истовремено, за многумина недоволно познати остануваат и механизмите за надзор над извршувањето на пресудите кои ги обезбедува Советот на Европа, отелотворени пред сè преку Комитетот на министри (во натамошниот текст: „Комитетот“, „КМ“).

Од сиве овие причини се наметна потребата од изготвување на еден ваков едукативен текст, наменет за мошне широк круг корисници, вклучувајќи ги носителите на законодавната, извршната и судската власт, на чиј врв на хиерархијата се наоѓа Врховниот суд, како и апелационите и сите други редовни судови, управното судство, Уставниот суд со оглед на неговата улога на чувар и заштитник на уставно загарантираните слободи и права, Академијата за судии и јавни обвинители, органите на управата кои во нивното секојдневно работење имаат овластувања со кои можат да посегнат по човековите права, адвокатите, невладините организации од цивилното општество и правните експерти кои се занимаваат со проблематиката поврзана со промоцијата и заштитата на човековите права, но и за пошироката, лаичка јавност.

Публикацијата која се наоѓа пред Вас е структурирана така што таа е поделена во три дела.

Во првиот дел првенствено ќе бидат споделени определени информации кои треба да овозможат увид во нормативната рамка на Советот на Европа за извршување на пресудите на ЕСЧП, како и на механизмот на Комитетот на министри за надзор над овој процес.

Во вториот дел се прави разликата помеѓу поединечните (индивидуалните) и општите (генералните) мерки за извршување на пресудите и се анализира степенот на слобода (дискреција) кој им е даден на надлежните државни власти во однос на изборот на мерките за извршување на пресудите. Исто така, даден е и осврт на домашната правна рамка по однос на мерките на извршување, согласно Законот за извршување на пресудите на Европскиот суд.

Третиот дел е посветен на извршувањето на пресудите на ЕСЧП донесени во предмети против Република Северна Македонија. Во таа смисла, се претставени правната рамка и институционалните структури за извршување на пресудите на национално ниво и нивно практично функционирање. Освен тоа, се разгледуваат исходот и постигнувањата од процесот на извршување на некои позначајни пресуди, што се манифестирало преку одредени значајни системски промени. На крајот, се дава и кус осврт на тековните состојби и трендови во врска со извршувањето на пресудите во македонските предмети.

Клучните сознанија и заклучоци од оваа публикација во однос на националниот систем за извршување на пресудите на ЕСЧП се накусо сумирани во последното поглавје наречено Заклучни согледувања.

Од методолошка гледна точка, оваа публикација е изработена после опсежно проучување на сите документи достапни во електронски облик, а кои се однесуваат на домашните правни правила со кои се уредува надлежноста и постапката за спроведување на пресудите на ЕСЧП и преку кои се следи текот на процесот на извршувањето; информациите и податоците за извршување на пресудите на ЕСЧП, достапни на официјалната веб-страница на Бирото за застапување на државата пред Европскиот суд за човекови права, вклучувајќи ги и годишните извештаи и записниците од седниците на Меѓуресорската комисија за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права (во натамошниот текст: „Меѓуресорската комисија“, „МРК“); информациите и податоците за извршувањето на пресудите на ЕСЧП, достапни на официјалните веб-страница на Комитетот на министри и во базата на податоци HUDOC-EXEC, како и годишните извештаи и другите релевантни документи на Комитетот на министри; извештаите на Европската унија и други релевантни меѓународни организации, и слично.

Во овие воведни напомени, треба да се искаже и благодарност до г-ѓа Даница Џонова, Владин агент и в.д. Директор на Бирото за застапување на државата пред Европскиот суд за човекови права, која даде нејзин нескромно придонес во подготовката на публикацијата.

Врз основа на сето ова, може да се верува дека ова четиво ќе придонесе кон унапредување на познавањата на материјата врзана за спроведувањето на пресудите на ЕСЧП дома и дека добиените сознанија ќе најдат соодветна примена како во индивидуалното професионално дејствување, така и во институционалната пракса на национално ниво.

I. СИСТЕМ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА ПРЕСУДИТЕ НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

I.1. Обврска за извршување на пресуди на ЕСЧП

Европската конвенција за човекови права, покрај гаранции за заштита на основните човекови права, содржи и механизам којшто има за цел да обезбеди нејзино делотворно остварување од страна на државите како договорни страни на овој меѓународен договор. Притоа, клучна е улогата на ЕСЧП којшто во своите пресуди анализира и утврдува дали во одреден, конкретен предмет државата ја прекршила Конвенцијата. Со цел пресудите, а со тоа и правата заштитени со Конвенцијата, да не останат само мртво слово на хартија самата Конвенција експлицитно ја предвидува задолжителноста на пресудите за државите како и надлежноста за вршење надзор на нивното извршување. Во оваа смисла, клучен е членот 46 од ЕКЧП.

Член 46, ЕКЧП

Задолжителноста и извршување на пресуди

1. Високиите сирани договорнички се обврзуваат да се придржуваат кон конечните пресуди на Судот во сировите во кои се сирани.
2. Конечната пресуда на Судот му се доставува на Комисијата на министри коишто го надгледува нејзиното извршување.
3. Доколку Комисијата на министри смета дека надгледувањето на извршувањето на конечната пресуда е сиречено поради проблем во шолкувањето на пресудата, тој може ирашањето да го уиати до Судот кој ќе донесе одлука во однос на ирашањето за шолкувањето. Донесувањето на одлуката за уиатување на ирашањето до Судот бара двоштинско мнозинство гласови од ирештавниците кои имаат право да заседаваат како членови на Комисијата.
4. Доколку Комисијата на министри смета дека Високата сирана договорничка, обвива да се придржува кон конечната пресуда, во случај во којшто таа е сирани, може оикако, на таа Висока сирана договорничка, ќе и уиати формално извесување и со одлука донесена со двоштинско мнозинство гласови од ирештавниците кои имаат право да заседаваат во Комисијата, до Судот да го уиати ирашањето дали таа сирани иифрлила да ја ишолни својата обврска од сиваови 1.
5. Доколку Судот ишврди иркршување на сиваови 1, тој ќе го уиати случајот на Комисијата на министри за разгледување на мерките кои иреба да се иреземаат. Доколку Судот иврди дека нема иркршување на сиваови 1, тој ќе го уиати случајот на Комисијата на министри коишто ќе го заврши разгледувањето на случајот.

Видно од текстот на членот 46 став 1 од Европската конвенција за човекови права, пресудите на ЕСЧП имаат обврзувачка сила, што значи дека државите треба да преземат обврска да се придржуваат кон конечните и правосилни пресуди на Судот во секој предмет

во кој тие се странки. Членот 46 се применува во однос на секоја пресуда во која Судот има утврдено прекршување на Конвенцијата, што и наложува на одговорната држава правна обврска да стави крај на прекршувањето и да обезбеди обесштетување за неговите последици.¹

Државите-членки на Советот на Европа во принцип имаат **три обврски** после донесувањето на за нив неповолна (негативна) пресуда со која е утврдена повреда на Конвенцијата: (1) да исплатат надомест, доколку тој бил досуден; (2) ако е тоа неопходно, да преземат натамошни индивидуални мерки во полза на апликантот, односно да стават крај на повредата утврдена од страна на Судот и да извршат репарација за нејзините последици на начин што ќе го стави апликантот, во мера во која е тоа можно, во поранешната состојба, односно во ситуацијата која постоела пред прекршувањето (*restitutio in integrum*); и (3) да преземат мерки од општ карактер со цел да осигураат неповторување на слични повреди во иднина.³

Тужената држава која е одговорна за настанатата повреда на слободите и правата кои ги штити Конвенцијата има висок степен на флексибилност во изборот на средства со кои таа ќе ја исполни нејзината правна обврска од членот 46 од Конвенцијата. Ова произлегува од **принципот на субсидијарност**, на кој се заснова целокупниот систем на Конвенцијата, вклучително и извршувањето на пресудите на Европскиот суд. Овој принцип, којшто иницијално беше развиен како доктрина во праксата на Европскиот суд, а неодамна беше и експлицитно инкорпориран во Преамбулата на Конвенцијата преку Протоколот бр.15⁴ кој стапи во сила на 1 август 2021 година, ја потенцира **иримарната одговорност на домашните власници да ги иочитуваат и иарантираат слободите и иравата иарантирани со Конвенцијата**, да ги определат најсоодветните мерки за таа цел, како и да осигураат усогласеност со конечните пресуди донесени од страна на Судот преку соработка и координација на сите гранки и органи на власта.

Сепак, изборот на средства и начинот на нивното практично спроведување не е неограничен и истиот е предмет на надзор од страна на Комитетот на министри на Советот на Европа. Машинеријата за надзор над извршувањето на пресудите од страна на државите претставува уникатна одлика на системот на Конвенцијата и таа има свој правен основ во членот 46 став 2 од Конвенцијата, кој му дава надлежност на Комитетот на министри да врши надзор. Тој надзор се спроведува во согласност со **Правилата на Комитетот на министри за надзор над извршувањето на пресудите и на условите за пријателско сподување** (во натамошниот текст: „Правилата на КМ за надзор над извршувањето“).⁵

¹ *Papamichalopoulos and Others v. Greece* (Article 50), 31 October 1995, § 34, Series A no. 330-B

² *Akdivar and Others v. Turkey* (Article 50), 1 April 1998, §47, Reports of Judgments and Decisions 1998-II

³ *Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, § 193, ECHR 2004-V

⁴ Протокол бр. 15 за измена на Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи (CETS бр. 213), Стразбур, 24 јуни 2013 год.

⁵ Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies and amended on 18 January 2017 at the 1275th meeting of the Ministers' Deputies), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806dd2a5

Општо земено, за секој предмет (или група на слични предмети) КМ ги разгледува мерките за надминување на повредата на Конвенцијата кои ги предложила државата во текот на посебните, тематски состаноци за човекови права на Комитетот (т.н. **ДН состаноци**) кои се одржуваат четири пати годишно (во март, јуни, септември и декември). Притоа, Комитетот усвојува конечна резолуција за затворање на предметот кога ќе заклучи дека било постапено согласно пресудата, односно дека истата била извршена.

Иако по правило ЕСЧП не е инволвиран во надзорот над извршувањето, Конвенцијата предвидува можност за негово вклучување во овој процес во две ситуации:

- ако Комитетот на министри смета дека надзорот над извршувањето е попречен од проблем поврзан со толкувањето на пресудата, тој може тоа прашање да му го упати на Судот кој би одлучил по прашањето за толкувањето со одлука донесена со мнозинство гласови од претставниците во Комитетот (член 46 став 3); и
- ако Комитетот на министри смета дека државата одбива да се придржува кон конечната пресуда во предмет во кој таа е странка, тој може, откако ќе ѝ испрати формално известување на таа држава и со одлука донесена со двотретинско мнозинство гласови од претставниците во Комитетот, да го упати до Судот прашањето дали односната држава ги исполнила нејзините обврски од ставот 1 (член 46 став 4). Следствено на тоа, доколку Судот најде повреда, тој треба предметот да му го врати назад на КМ заради разгледување на мерките кои треба да бидат преземени (член 46 став 5).⁶

1.2. Нормативна рамка на Советот на Европа за извршување на пресудите на ЕСЧП

Нормативната рамка за извршување на стразбуршките пресуди ја сочинуваат стандардите кои се воспоставени во низа инструменти на т.н. „меко право“ (*soft law*) на Советот на Европа. Меѓу нив, од клучно значење е **Препораката CM/Rec(2008)2 на Комитетот на министри до државите членки за ефикасен домашен капацитет за брзо извршување на пресудите на Европскиот суд за човекови права**.⁷

⁶ Ваквата можност за поведување на постапка за прекршување на членот 46 беше воведена во ЕКЧП во 2010 година, а таа досега за првпат беше применета во 2017 година против Азербејџан заради континуираното одбивање на надлежните власти да осигураат безусловно пуштање на слобода на апликантот (политички активист), како би се извршила пресудата во предметот *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, no. 15172/13, 22 May 2014. Големиот судски совет во 2019 година констатирал дека Азербејџан потфрлил во исполнувањето на неговата обврска да се придржува кон пресудата на Судот од 2014 година и со тоа била сторена повреда на членот 46 став 1 од ЕКЧП. За повеќе детали, види *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan* [GC], no. 15172/13, 29 May 2019.

⁷ Recommendation CM/Rec(2008)2 of the Committee of Ministers to Member States on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights, Adopted by the Committee of Ministers on 6 February 2008 at its 1017th Session.

Во неа се напоменува потребата од зајакнување на домашниот капацитет за извршување на пресудите на Судот⁸ и се подвлекува „важноста на раното информирање и ефективната координација на сите актери на државата инволвирани во процесот на извршување“.⁹

Со оглед на разноликите национални практики, Препораката CM/Rec(2008)2 не оди дотаму да го конкретизира агентот на Владата/државата како координатор на процесот на извршување на пресудите, иако таа става најголем можен акцент на улогата на агентот како централен координативен орган во надзорот над извршувањето на пресудите на Судот, особено имајќи предвид дека неговите вообичаени должности се доста слични на оние доделени со препораката.

Поконкретно, согласно оваа Препорака од државите се очекува:

- да назначат **поединец или тело/орган како координатор на извршувањето** на пресудите на национално ниво, со референтни контакти кај релевантните национални власти инволвирани во процесот на извршување, кој би имал неопходни овластувања и авторитет да прибавува релевантни информации и да се поврзува со лицата или телата одговорни на национално ниво за одлучување за мерките неопходни за да се изврши пресудата и ако е тоа потребно, да преземе или иницира релевантни мерки за да се забрза процесот (став 1). Координаторот треба да игра клучна улога во идентификувањето на мерките за извршување (став 4) и при подготовката на акционите планови (став 6),
- да го олесни и потпомогне усвојувањето на какви било корисни мерки за да се развијат делотворни синергии помеѓу релевантните актери во процесот на извршување на национално ниво и за да се идентификуваат нивните соодветни надлежности (став 5),
- да преземе неопходни чекори за да се осигура дека сите пресуди се извршени, и дека сите пресуди, релевантни одлуки и резолуции на Комитетот на министри се правилно и брзо дисеминирани до релевантните актери во процесот на извршување и кога е тоа неопходно, преведени, така што тие да бидат адекватно запознаени со судската пракса на Судот, како и со препораките и праксата на Комитетот на министри (ставови 3 и 7).

Дополнително,

- државите-членки треба да осигураат постојно ниво на соодветни механизми за ефективен дијалог и пренос на релевантни информации помеѓу координаторот и Комитетот на министри (став 2);

⁸ Види став g.

⁹ Види став h. Во став i. оваа Препорака се осврнува и на Препораката на Парламентарното собрание 1764 (2002) „Имплементација на пресудите на Европскиот суд за човекови права“ (Parliamentary Assembly Recommendation 1764 (2006) “Implementation of the judgments of the European Court of Human Rights” adopted on 2 October 2006 (24th Sitting)). Во неа „се препорачува Комитетот на министри да ги поттикне државите-членки да ги подберат, или онаму каде што е тоа неопходно, да воспостават домашни механизми и процедури, како на ниво на влади така и на ниво на парламенти, за да осигураат навремено и ефективно спроведување на пресудите на Судот, преку координирана акција на сите засегнати национални актери и со неопходна поддршка на највисоко политичко ниво“.

- парламентите да бидат информирани за ситуацијата со извршувањето на пресудите и за мерките кои се преземаат во тој поглед (став 9); како и
- да бидат преземени сите неопходни дејствија за ремедирање на повредата на високо ниво, ако е потребно и политичко, кога тоа го бара значаен континуиран проблем во процесот на извршувањето (став 10).

Освен Препораката CM/Rec(2008)2, Комитетот на министри има усвоено и неколку други препораки чија цел е да се подобри националното спроведување на Конвенцијата, кои исто така го засегаат и извршувањето на пресудите на ЕСЧП.¹⁰

1.3. Реформа на системот за надзор над извршувањето на пресудиите на ЕСЧП

Одредени стандарди во поглед на извршувањето на пресудите на Судот се резултат и на значајната реформа на системот на Конвенцијата којашто е покрената со Конференцијата во Интерлакен одржана во 2010 година. Иако започнува во контекст на континуиранот пораст на обемот на судската работа на Судот, оваа реформа истовремено се фокусира и на надзорот на КМ над извршувањето на пресудите на Судот.

Почнувајќи од 2010 година во рамките на реформскиот процес од Интерлакен се усвоени четири декларации на конференциите на високо ниво одржани во Измир (2011)¹¹,

¹⁰ Тука спаѓаат: Препораката за повторно разгледување или повторно отворање на судската постапка за одредени случаи на национално ниво по пресуда на Европскиот суд за човекови права [Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to Member States on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights, Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2000 at its 694th Session]; Препораката за објавување и дисеминација во државите-членки на текстот на Европската конвенција за човекови права [Recommendation CM/Rec(2002)13 of the Committee of Ministers to Member States on the publication and dissemination in the Member States of the text of the European Convention of Human Rights, Adopted by the Committee of Ministers on 18 December 2002 at its 822nd Session]; Препораката за верификација на усогласеноста на нацрт-законите, постојните закони и административната пракса со стандардите наведени во Европската конвенција за човекови права; [Recommendation CM/Rec(2004)5 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]; Препораката за подобрување на домашните лекови [Recommendation CM/Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to Member States on the improvement of domestic remedies, Adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2010 at its 1077th Session]; Препораката за ефективни лекови за прекумерна должина на постапките [Recommendation CM/Rec(2010)3 of the Committee of Ministers to Member States on effective remedies for excessive length of proceedings, Adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2010 at the 1077th meeting of the Ministers' Deputies]; Препораката за системот на Европската конвенција за човекови права во универзитетското образование и професионалната обука [Recommendation CM/Rec(2019)5 of the Committee of Ministers to Member States on the system of the European Convention on Human Rights in university education and professional training, replacing Recommendation Rec(2004)4 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 16 October 2019 at the 1357th meeting of the Ministers' Deputies].

¹¹ Види Izmir Declaration of 26/27 April 2011 of the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights.

Брајтон (2012)¹², Брисел (2015)¹³ и Копенхаген (2018)¹⁴ во кои се расправаат мерките предложени за да се гарантира долгорочна ефективност на системот на Конвенцијата и иднината на Европскиот суд за човекови права. Во сите овие документи се става акцент на принципот на супсидијарност, како и на споделената одговорност на домашните власти и на Советот на Европа во поглед на националната имплементација на Конвенцијата.

На пример, **Брајтонската декларација**, ги охрабрува државите „да развијат домашни капацитети и механизми за да осигураат брзо извршување на пресудите на Судот“, меѓу другото, и така што „ќе развијат и распределат доволно ресурси на национално ниво во насока на целосно и ефективно извршување на сите пресуди и ќе им пружат соодветни средства и авторитет на владините агенти или на другите службени лица одговорни за координирање на извршувањето на пресудите.“¹⁵

Бриселската декларација, пак, ги препознава улогата на судството и инволвирањето на парламентите во извршувањето,¹⁶ „преку испраќање до нив на годишни или тематски извештаи или преку одржување на дебати со извршната власт за имплементацијата на одредени пресуди“,¹⁷ вклучително и со присуство на „претставниците на националните институции за човекови права и на цивилното општество.“¹⁸ Дополнително, таа препорача и „востановување на „точки за контакт“ по прашањата на човековите права во рамките на релевантните извршни, судски и законодавни органи, како и креирање на мрежи помеѓу нив преку состаноци, размена на информации,“¹⁹

Становиштата заземени со Бриселската декларација и препораките содржани во неа се во голема мера реafirмирани и во текстот на **Копенхагенската декларација** (став 22).

На оваа голема реформа на системот на извршувањето и на јакнењето на националните структури за координација и спроведување на извршувањето, примарно артикулирана преку високите меѓувладини конференции и декларации, неминовно мора да се надоврзе и сходно на тоа, засилената улога на парламентите во надзорот над извршувањето на пресудите на ЕСЧП. Во таа смисла, се бележи значајна активност на Парламентарното собрание на Советот на Европа, кое особено ја нагласува потребата од поголема и поак-

¹² Види Brighton Declaration of 19/20 April 2012 of the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights.

¹³ Види Brussels Declaration of 27 March 2015 of the High-level Conference on the “Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility”.

¹⁴ Види Copenhagen Declaration of 12/13 April 2018 of the High-Level Conference on “Continued Reform of the European Court of Human Rights Convention System – Better balance, improved Protection”.

¹⁵ Види Brussels Declaration, цитирана погоре, Action Plan, Point B., став 2. c.

¹⁶ Action Plan, дел B., став 1. c.

¹⁷ Action Plan, дел B., став 1. h.

¹⁸ Action Plan, дел B., став 2. j.

¹⁹ Action Plan, дел B., став 2. i.

тивна вклученост на парламентите во процесот на извршувањето.²⁰

Така, развивањето на посебни парламентарни механизми и структури кои ќе го следат и поддржуваат овој процес особено се истакнува во Препораката **1764 (2006)**, **Резолуцијата 2178 (2017)** и **Резолуцијата 1823 (2011)**. Во овој контекст, се бара и организирање на посебни парламентарни дебати посветени на имплементацијата на пресудите на ЕСЧП, со присуство на владини претставници кои би известувале за постигнатиот напредок во извршувањето, како и презентирање на годишните извештаи на оваа тема и усогласување на напорите на сите политички групи за да се осигура дека пресудите на Судот се имплементирани.²¹

Впрочем, во таа насока, **Резолуцијата 1823 (2011)** меѓу многуте функции кои треба да ги извршуваат парламентарците во оваа сфера, ги утврдува и: обезбедувањето соодветни парламентарни процедури за систематска верификација на компатибилноста на нацрт-законодавството со конвенциските стандарди; надгледувањето на чекорите преземени од страна на компетентните органи за извршување на пресудите кои се негативни за државата (во смисла на тоа дека со нив била утврдена повреда на ЕКЧП), вклучувајќи ја и контролата (надзорот) над фактички преземените мерки; како и воспоставувањето и/или зајакнувањето на структури за насочување и ригорозен надзор над нивните меѓународни обврски за почитување на човековите права.²²

1.4. *Надзорниот механизам за извршување на пресудиите на ЕСЧП-системот на акциони планови и акциони извештаи*

Од клучно значење за начинот на постапување при спроведувањето на надзорот над извршувањето се гореспомнатите **Правила на Комитетот на министри за надзор над извршувањето**.²³

Со нив државите се повикани да поднесуваат акциони планови и/или акциони извештаи за извршувањето на пресудите на Судот во рамките на утврдените рокови, но најдоцна во рок од шест месеци од датумот на кој пресудата станала конечна.²⁴ На тој начин се внесува извесна временска динамика во известувањето и во следењето на евентуалниот напредок во извршувањето.

Всушност, акционите планови и акционите извештаи беа воведени во 2004 година, а станаа составен дел од процесот на надзор во 2009 година како клучни алатки преку кои треба да се зајакне дијалогот помеѓу Комитетот на министри и државите, но исто така и со останатите релевантни чинители, вклучувајќи ги и парламентите,²⁵ Нивното поднесување стана задолжително со реформата на работните методи на КМ после конференцијата одржана во Интерлакен на 1 јануари 2011 година.²⁶

При доставувањето на акционите планови вообичаена пракса е најпрво до Комитетот на министри да биде доставен првичен, **иницијален акционен план** кој ги содржи само оние мерки кои би можеле да се предвидат во почетниот стадиум од извршувањето. Понатаму, зависно од развојот на настаните на национално ниво, постои можност во определени временски интервали да се поднесуваат нови, **ревидирани акциони планови** во кои се посочува напредокот во спроведувањето на активностите кои биле најавени во иницијалниот план, или, пак, се презентираат сосема нови чекори, односно дополнителни мерки чие преземање се покажало како неопходно во некоја подоцнежна фаза од процесот на извршување на дадената пресуда, а кои не биле ниту навестени во иницијалниот акционен план. На овој начин се врши соодветно ажурирање на иницијалниот акционен план и навремено известување на Комитетот за новиот тек на активностите врзани за процесот на извршување.

Покрај акционите планови во кои се наведуваат мерките кои тужената држава има намера да ги преземе за да ја имплементира пресудата на Судот, заедно со индикативна временска рамка за роковите во кои се планира нивно преземање, постојат и т.н. **акциони извештаи** кои, пак, ги опишуваат мерките кои биле веќе преземени за спроведување на пресудата и ги објаснуваат причините поради кои државата смета дека не се неопходни

²⁰ PACE [Resolution 1516 \(2006\)](#) on the implementation of judgments of the European Court of Human Rights; [Resolution 1726 \(2010\)](#) on the effective implementation of the European Convention on Human Rights: the Interlaken process; PACE Resolution 1787(2011) "The implementation of judgments of the European Court of Human Rights", adopted on 26 January 2011 (6th Sitting), став 2; PACE Resolution 2055 (2015) "The effectiveness of the European Convention on Human Rights: the Brighton Declaration and beyond"; PACE Resolution 2178 (2017) "The implementation of judgments of the European Court of Human Rights", adopted on 29 June 2017 (26th Sitting), ставови 1 и 2. Исти така, види ги Резолуциите 2075 (2015), 1787 (2011) и 1516 (2006), и Препораките 2079 (2015) и 1955 (2011) кои се однесуваат на имплементацијата на пресудите на Европскиот суд за човекови права.

²¹ PACE Resolution 2178 (2017), цитирана погоре, став 10

²² PACE Resolution 1823 (2011), "National parliaments: guarantors of human rights in Europe", adopted on 23 June 2011 (25th Sitting), став 6.

²³ За целосен увид во овие Правила види го нивниот превод на македонски јазик, достапен на веб-страницата на Бирото за застапување, тука: <http://biroescp.gov.mk/wp-content/uploads/2020/10/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8.pdf>

²⁴ 2019 Annual Report of the Committee of Ministers on the supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights, достапен на: <https://rm.coe.int/annual-report-2019/16809ec315>, стр.11.

²⁵ Brussels Declaration of 27 March 2015 of the High-level Conference on the "Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility", Action Plan, дел В., став 2. а.

²⁶ Decision of the Committee of Ministers of 2 December 2010 (1100 DH meeting) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059acda>. Исто така види го и Information document CM/Inf/DH(2010)37, 6 September 2010 – Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights: Implementation of the Interlaken Action Plan – Modalities for a twin-track supervision system and Information document CM/Inf/DH(2010)45 final, 7 December 2010 - Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights: Implementation of the Interlaken Action Plan – Outstanding issues concerning the practical modalities of implementation of the new twin-track supervision system, достапен на: <https://www.coe.int/en/web/execution/rules-and-working-methods>.

натомошни, дополнителни мерки.²⁷

Акционите извештаи во принцип се надоврзуваат на претходно доставениот акционен план или акциони планови, од кои некои од нив, ажурирани односно ревидирани, од причина што со нив се рефлектираат веќе реализираните активности кои биле посочени во претходно изготвениот и доставен акционен план или претходно доставените акциони планови. По добивањето на првичниот акционен план поднесен од страна на државата, Одделот за извршување на пресудите при надлежниот Генерален директорат на Советот на Европа (кој делува како стручна поддршка односно Секретаријат на Комитетот на министри) врши прелиминарна оценка на предвидените мерки за извршување и на предложената динамика за нивно спроведување. Во оваа фаза Одделот за извршување на пресудите може од државата да побара дополнителни информации и известувања, објаснување или друго, со цел усогласување на текстот на предложениот акционен план.

Со воведувањето на системот на акциони планови и акциони извештаи практично се овозможи континуирано следење на новиот развој на настаните во поглед на извршувањето во врска со секој конкретен предмет кој е ставен под мониторинг од страна на КМ, особено имајќи предвид дека на овој начин се создадоа канали за поедноставена и поефикасна комуникација и консултации помеѓу КМ и Одделот за извршување на пресудите, од една, и самите држави, од друга страна.

Инаку, потребно е да се истакне дека надзорната функција на Комитетот на министри го вклучува и следењето на исплатата на правичното обештетување за кое условите за извршување најчесто се составен дел на самата пресуда на ЕСЧП со која е тоа досудено (рокот за исплата, валутата, затезната камата, итн.). Во негова надлежност влегува и извршувањето на одлуките за спогодбено решавање на предметите донесени од страна на ЕСЧП врз основа на **пријателски спогодби** постигнати помеѓу државата и апликантот, односно апликантите, а согласно членот 39 став 4 од ЕКЧП.²⁸

Од друга страна, пак, КМ не го следи извршувањето на одлуките донесени врз основа на **унилатералните декларации** кои претставуваат едностранни изјави со кои државите експлицитно признаваат повреди на ЕКЧП и прифаќаат извршување на одредени обврски (најчесто за исплата на парична сума како правичен надоместок). Сепак, треба да се има

²⁷ Корисни практични упатства за подготовка на акциони планови и акциони извештаи се дадени во *Водичоци за илустрација на акциони планови и акциони извештаи за извршување на пресудите на Европскиот суд за човекови права [Guide for the drafting of action plans and reports for the execution of judgments of the European Court of Human Rights]*, достапен на <https://rm.coe.int/guide-drafting-action-plans-reports-en/1680592206>

²⁸ Членот 39 од ЕКЧП предвидува можност за спогодбено решавање на спорот преку постигнување на пријателско спогодување помеѓу страните во кој било стадиум од постапката, со тоа што оваа одредба е дополнително разработена со Правилото 62 од Деловникот на Судот. Пријателските спогодувања се постигнуваат во постапка која мора да биде спроведена преку строго доверливи преговори помеѓу страните. Тие генерално ја обврзуваат државата да му исплати на апликантот определен паричен износ, без официјално да се признае наводната повреда на Конвенцијата. Во принцип, Судот го поттикнува користењето на пријателските спогодувања, бидејќи тие овозможуваат побрзо постапување по предметите, особено во оние предмети за кои постои веќе воспоставена судска пракса, па поради тоа Судот автоматски им предлага определен износ на страните кој соодветствува на сериозноста на наводната повреда и е во склад со износите кои Судот ги доделува во слични случаи со цел да го олесни и забрза пријателското спогодување.

предвид можноста апликантот да побара неговиот предмет да биде вратен на листата на предмети и мериторно одлучен од ЕСЧП доколку државата не ги реализира обврските преземени од нејзина страна во изјавената унилатерална декларација, верификувана со одлуката на Судот со која унилатералната декларација била прифатена.²⁹

1.5. *Посајка за надзор над извршувањето-систем на надзор на „две шраки“*

Согласно Правилото 4 од Правилата на КМ за надзор над извршувањето предвидена е политика на разгледување на предметите која подразбира дека ќе биде даден приоритет на надзорот над извршувањето на пресудите во кои Судот утврдил постоење на системски проблем во согласност со **Резолуцијата Res(2004)3 на Комитетот на министри која се однесува на пресудите кои разоткриваат темелен системски проблем**.³⁰ Воедно, јасно се става до знаење дека ваквиот приоритет нема да биде за сметка на други важни случаи, особено случаи каде утврдената повреда предизвикала сериозни последици за оштетената страна.

Надзорот над извршувањето на пресудите кој го спроведува Комитетот на министри покрај исплатата на досуденото правично обештетување од страна на Судот ги опфаќа и преземените поединечни (индивидуални) мерки кои треба да обезбедат престанок на повредата, и враќање на апликантот како оштетена страна, колку што е тоа можно, во истата положба во која се наоѓал пред повредата на Конвенцијата, како и донесените општи (генерални) мерки кои треба да спречат нови слични повреди како оние кои биле веќе утврдени или да стават крај на континуираните повреди (Правило 6 став 2).

Вообичаено, надзорот над извршувањето се спроведува во однос на конкретен предмет или група предмети, кои се категоризирани според видот на повредата, односно видот на мерки кои треба да бидат преземени во насока на нивно извршување. Во таа смисла, доколку против истата држава биле донесени две или повеќе пресуди со кои се констатира иста повреда на ЕКЧП, со цел да се осигура унифицираност на преземените чекори, особено во контекст на генералните мерки, во мера во која тие се подеднакво

²⁹ Вообичаено, откако нема да успее обидот да се постигне пријателско спогодување поради тоа што апликантот ги одбил условите од предлогот за пријателско спогодување, тужената држава поднесува еднострана изјава (унилатерална декларација) со која ќе побара од ЕСЧП да ја избрише апликацијата од листата на предмети во согласност со членот 37 став 1 од ЕКЧП и Правилото 62А од Деловникот на Судот. За разлика од пријателското спогодување кое не бара експлицитно признавање на повредата на Конвенцијата од страна на Владата, со унилатералната декларација Владата јасно признава дека имало повреда на ЕКЧП во случајот на апликантот при што презема обврска да се обезбеди адекватно обештетување и, ако е тоа соодветно, да се преземат други неопходни мерки за отстранување на повредата.

³⁰ Resolution Res (2004)3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004 at its 114th Session). Со оваа Резолуција Судот е повикан „да идентификува, во најголема можна мера, што е она што во неговите пресуди во кои е најдена повреда на Конвенцијата, може да се смета за темелен, системски проблем и изворот на овој проблем, особено кога е веројатно дека тој покренува бројни апликации, така што да им се помогне на државите во изнаоѓањето на соодветно решение и на Комитетот на министри во надзорот над извршувањето на пресудите.“

релевантни за сите засегнати предмети, тие ќе бидат вклучени и разгледани во рамките на иста група предмети.

Следењето на процесот на извршување на пресудите се одвива во определени временски интервали за контрола кои се јасно дефинирани во Правилото 7. Согласно востановената практика, сите предмети се ставаат на агендата на секој од посебните состаноци за човекови права (т.н. DH состаноци) на Комитетот сè додека не биде затворен надзорот над нивното извршување, освен ако тој не одлучи поинаку имајќи го предвид напредокот во процесот на извршување. Разгледувањето на извршувањето на определен предмет на јавна дебата се врши било по иницијатива на држава-членка на Советот на Европа или на Секретаријатот на Комитетот, која мора да содржи доволно образложени причини. Иако отсутствуваат јасни критериуми во однос на тоа кога може да се истапи со ваква иницијатива, јасно е дека ова е поврзано со прогресот односно недостатокот од прогрес во извршувањето на конкретна пресуда и потребата да се бараат насоки или поддршка од Комитетот на министри за процесот на извршување, особено во сензитивни случаи.

Како што е напоменато и во самиот наслов на овој дел, системот за надзор од страна на КМ, воведен со реформата од 2011 година, е „во две траки“, со цел приоритизација на предметите што, пак, му овозможува на Комитетот на министри да се концентрира на по-комплексните предмети и на тој начин, да се постигне побрзо и поефикасно извршување на пресудите на Судот. Според овој систем, повеќето „едноставни“ предмети би потпаднале под **стандарден надзор** со минимална интервенција од страна на Комитетот на министри („прва трака“). За разлика од него, **зајакнатиот надзор** („втора трака“) е главно резервиран за предметите во кои се потребни итни индивидуални мерки, пилот пресудите, предметите каде што Судот или Комитетот на министри идентификувале крупни структурални или комплексни проблеми, како и меѓудржавните предмети.³¹

Дотолку повеќе, предметите кои првично биле сместени во категоријата „едноставни“ и поради тоа влегуваат во стандардниот надзор, можат подоцна да бидат трансферирани во зајакнат надзор, доколку извршувањето станува покомплексно.³² Зајакнатиот надзор подразбира поактивен пристап од страна на Комитетот на министри, кој се впушта во интензивен надзор со цел да им помогне на државите да ја идентификуваат содржината на мерките за извршување и, кога е тоа неопходно, да извршат притисок врз засегнатата држава таа што поскоро да се придржува кон односната пресуда.

Ваквата класификација на предметите ја прави Комитетот на министри кој може да одлучи определен предмет да биде рекласифициран по иницијатива на држава-членка на Советот на Европа или по иницијатива на Секретаријатот, која може да биде дадена во која било фаза од постапката на надзор над извршувањето. Слично на тоа, предмет чие извршување било под „зајакнат надзор“ може последователно да премине во „стандар-

³¹ Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights: procedure and working methods for the Committee of Ministers' Human Rights meetings, став 8 (a) *Ministers' Deputies / Rapporteur Groups GR-H Rapporteur Group on Human Rights GR-H(2016)2-final*, 30 March 2016

³² Види Information document CM/Inf/DH(2010)45 final, 7 December 2010 (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804a3e07).

ден надзор“ кога позитивниот развој на настаните во рамките на националниот процес на извршување не укажува на натамошна потреба од „зајакнат надзор“. Таков е случајот кога КМ е задоволен од презентираниот акционен план или степенот на неговата имплементација, односно кога државата ќе ги надмине клучните пречки кои постоеле во процесот на извршување на конкретна пресуда.

Спротивно на тоа, трансферот од „стандарден“ во „зајакнат надзор“ е можен, главно по иницијатива на Секретаријатот, поради недоставување на акционен план, односно акционен извештај, при несогласување помеѓу државата и Секретаријатот околу содржината на акциониот план, односно акциониот извештај (а со цел КМ да може да даде посуштински насоки и на тој начин да придонесе и да го потпомогне процесот на извршување), како и во случај на сериозно доцнење во имплементацијата на мерките предвидени со акциониот план.³³

„Зајакнатиот надзор“ овозможува процесот на извршување да се следи одблиску и поради тоа истиот се спроведува преку усвојување на акти (одлуки и/или времени резолуции) со кои се изразува задоволство, охрабрување или загриженост и/или се даваат одредени сугестии или препораки во однос на определени мерки за извршување. Интервенциите во зависност од околностите може да добијат и друга форма, како на пример, декларација од страна на претседателот на Комитетот на министри или сл., која се доставува до засегнатите држави.

I.6. Акџи на Комишешој на минисџри

Во принцип, Комитетот на министри може да донесе два вида акти во процесот на надзор на извршувањето, и тоа:

- 1) **времена резолуција** - која се носи во текот на спроведување на надзорот над извршувањето на определена пресуда или на условите од пријателската спогодба, особено со цел да се обезбедат информации за состојбата со напредокот во извршувањето или, каде што е тоа соодветно, за да се изрази загриженост и/или за да се дадат предлози во врска со извршувањето (Правило 16)³⁴, како и
- 2) **конечна (финална) резолуција** - која се носи откако ќе се утврди дека државата ги презела сите неопходни мерки за почитување на пресудата или за извршување на ус-

³³ Имено, кога државата нема да поднесе акционен план, односно акционен извештај во периодот од 6 месеци по конечоста на пресудата на ЕСЧП, Секретаријатот доставува потсетник, а ако таа тоа не го стори ниту во дополнителниот период од 3 месеци по приемот на потсетникот, Секретаријатот ќе достави предлог извршувањето на конкретниот предмет да се следи под „зајакнат надзор“.

³⁴ Освен тоа, времена резолуција се носи и кога се врши проследување на прашањата за толкување на пресудите (Правило 10, став 3), имајќи предвид дека постои можност за обраќање на Комитетот на министри до ЕСЧП заради толкување на определена пресуда, секогаш кога тој, во смисла на член 46 став 3 од Конвенцијата, смета дека надзорот врз извршувањето на конечната пресуда е попречен или отежнат заради проблеми во толкувањето на пресудата (Правило 10, став 1).

ловите од пријателската спогодба, по што КМ ќе заклучи дека тој ги извршил неговите овластувања според членот 46 став 2 или членот 39 став 4 од ЕКЧП (Правило 17).

По поднесувањето на конечниот акционен извештај од страна на засегнатата држава во кој се нагласува дека државата смета дека биле преземени сите неопходни мерки за извршување на пресудата и таа нуди соодветно образложение за причините поради кои смета дека не се потребни понатамошни мерки, започнува да тече период од 6 месеци во кој другите држави-членки или Секретаријатот можат да поднесат определени коментари во однос на прашањето за затворање на предметот. Дури откако државите-членки и Секретаријатот ќе се согласат дека мерките кои биле предвидени и преземени од страна на државата биле доволни, Секретаријатот ќе му предложи на Комитетот на министри, усвојување на конечна резолуција, со чиешто усвојување процесот на надзор над извршувањето се смета за завршен.

Инаку, покрај конечните и времените резолуции, Комитетот може да донесе и **други одлуки** преку кои тој зазема определено стојалиште, или, пак, дава определени насоки во поглед на натамошните чекори кои се очекува да бидат преземени од страна на државата во функција на ефикасно извршување и успешно затворање на дадениот предмет, односно група на предмети.

Со Правилото 11 од Правилата за надзор над извршувањето, пак, меѓу другото, е пропишана и **постапката во случај на прекршување на обврските** која, по правило, се покренува само во исклучителни околности. Тоа е засновано на членот 46 став 4 од ЕКЧП кој, како што беше и претходно наведено, предвидува можност Комитетот да го упати предметот до Судот со цел тој да се произнесе дали одговорната држава ги исполнила обврските од пресудата.

1.7. Учесиво на апликантите и на друѓи субјекти во надзорот над извршувањето

Особено значајно е што покрај државата која ги предлага, усвојува и спроведува соодветните мерки за извршување на пресудите на Европскиот суд за човекови права, во тој процес свој активен придонес можат да дадат и **самите апликанти како оштетени страни**, кои имаат право да поднесат нивен поднесок (комуникација) во врска со исплатата на правичното обесштетување или со преземањето на поединечните мерки (Правило 9, став 1).

Истовремено, Комитетот на министри ги разгледува и поднесоците поднесени од **невладините организации и од националните институции за унапредување и заштита на човековите права**, во врска со извршувањето на пресудите согласно членот 46 став 2 од Конвенцијата (Правило 9, став 2), поднесоците од **меѓународните меѓувладини организации или нивни тела или агенции** чии цели и активности вклучуваат заштита или унапредување на човековите права, во однос на прашањата кои се однесуваат на извр-

шувањето на пресудите според членот 46 став 2 од Конвенцијата, а кои спаѓаат во нивните надлежности (Правило 9, став 3), како и поднесоците од **институција или тело, на кое му е дозволено да интервенира во постапката пред Судот**, во врска со извршувањето на пресудите согласно членот 46 став 2 од Конвенцијата било во сите случаи (**како Комесарот за човекови права на Советот на Европа**) или во оние случаи кои се однесуваат на овластувањата на Судот (во однос на која било друга институција или тело) (Правило 9, став 4).

На пример, во досегашната практика на мониторинг над извршувањето на македонските пресуди само во неколку случаи е забележана поголема инволвираност во процесот на извршувањето преку комуникација со Комитетот на министри на самите апликанти (во однос на пресудата *Митови*³⁵), односно нивните застапници (за пресудата *Здружение на граѓани „Радко“ и Паунковски*³⁶) или, пак, активна вклученост на невладините организации (за пресудите *Ел Масри*³⁷ и *Стрезовски и друѓи*³⁸). Се покажа дека ваквата комуникација на апликантите и на другите засегнати страни, вклучително и на невладините организации кои работат на полето на заштитата на човековите права, може дополнително да го интензивира дијалогот на тужената и одговорна држава со Комитетот на министри и неа да ја поттикне да биде уште поангажирана во преземањето на мерките и известувањето за истите на КМ преку поднесување на ревидирани акциони планови.

³⁵ Види ги поднесоците на вториот апликант: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Mitovi%22%22%22EXECLanguage%22:%5B%22ENG%22%22%22EXECState%22:%5B%22MKD%22%22%22EXEIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2020\)554E%22%22%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Mitovi%22%22%22EXECLanguage%22:%5B%22ENG%22%22%22EXECState%22:%5B%22MKD%22%22%22EXEIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2020)554E%22%22%7D)

³⁶ Види го поднесокот на застапникот на Здружението „Радко“ од 2014 година: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Radko%22%22%22EXECLanguage%22:%5B%22ENG%22%22%22EXECState%22:%5B%22MKD%22%22%22EXEIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2014\)373E%22%22%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Radko%22%22%22EXECLanguage%22:%5B%22ENG%22%22%22EXECState%22:%5B%22MKD%22%22%22EXEIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2014)373E%22%22%7D)

³⁷ Во однос на извршувањето на оваа пресуда со свои поднесоци се произнесе невладината организација „Иницијатива за правда на Отвореното општество“ (Open Society Justice Initiative): [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22ElMasri%22%22%22EXECLanguage%22:%5B%22ENG%22%22%22EXECState%22:%5B%22MKD%22%22%22EXEIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2019\)1432E%22%22%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22ElMasri%22%22%22EXECLanguage%22:%5B%22ENG%22%22%22EXECState%22:%5B%22MKD%22%22%22EXEIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2019)1432E%22%22%7D)

³⁸ Двата поднесоци од невладината организација „Но пасаран“ од септември 2020 и февруари 2021 се достапни на: [https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%7B%22fulltext%22:%5B%22Strezovski%22%22%22EXECLanguage%22:%5B%22ENG%22%22%22EXEIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2020\)766E%22%22%7D](https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%7B%22fulltext%22:%5B%22Strezovski%22%22%22EXECLanguage%22:%5B%22ENG%22%22%22EXEIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2020)766E%22%22%7D) и [https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%7B%22fulltext%22:%5B%22Strezovski%22%22%22EXECLanguage%22:%5B%22ENG%22%22%22EXEIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2021\)188E%22%22%7D](https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%7B%22fulltext%22:%5B%22Strezovski%22%22%22EXECLanguage%22:%5B%22ENG%22%22%22EXEIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2021)188E%22%22%7D)

II. МЕРКИ ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА ПРЕСУДИТЕ НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

II.1. Видови мерки за извршување на пресудиите – ојштии најомени и национална ѓравна рамка

Како што е и погоре посочено, покрај обврската за исплата на **правично обесштетување** што му било досудено на апликантот од страна на Судот во рамките на рокот утврден од Судот, државите кои ја повредиле Европската конвенција за човекови права имаат обврска и од нив се очекува преземање на два вида мерки во процесот на извршување на пресудите на ЕСЧП, и тоа: поединечни (индивидуални) мерки кои се однесуваат на самиот апликант, а кога е тоа соодветно, и општи (генерални) мерки во домашниот правен поредок со цел да се стави крај на повредата утврдена од Судот и да се отстранат нејзините ефекти.³⁹

Инаку, самото правично обесштетување претставува определен паричен износ кој се досудува од страна на ЕСЧП во согласност со членот 41 од Конвенцијата како надомест на претрпената нематеријална и/или во помал број предмети, материјална штета што ја претрпел апликантот од констатираната повреда на Конвенцијата. Освен тоа, правичниот надомест во себе може да ги вклучи и трошоците и издатоците настанати во врска со домашната постапка како и оние предизвикани од поведената постапка по апликацијата пред ЕСЧП. Во одредени предмети, Судот може и целосно да ја исклучи потребата од исплата на правично обесштетување, наоѓајќи дека утврдувањето на повредата претставувало, само по себе, правично задоволување (морална сатисфакција) за апликантот и оттука Судот не утврдил потреба од негово досудување.

Во принцип, **индивидуалните мерки за извршување на пресудите** секогаш се однесуваат и се насочени кон апликантот и имаат за цел отстранување на последиците кои тој ги трпел од определена повреда на Конвенцијата која била констатирана во пресудата на ЕСЧП. Нивното преземање се поврзува со фактот дека последиците од повредата не можат секогаш соодветно да се елиминираат преку исплата на правично обесштетување во износ досуден од страна на ЕСЧП или, пак, со самото констатирање на повреда на ЕКЧП. Токму од тие причини, во таквите предмети неминовно е прибегнувањето кон одредени мерки преку кои ќе се осигура целосно анулирање на повредата и *restitutio in integrum*, односно враќање на истата состојба која постоела пред моментот на настанување на повредата како што е на пример, враќање на земјиштето што било експроприрано,⁴⁰ враќање на зграда,⁴¹ пуштање на слобода на лице кое било и натаму неосновано држено во притвор, и покрај донесената ослободителна пресуда⁴² или враќање на некое лице на државна функција.⁴³

³⁹ *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan* [GC], no. 15172/13, § 147, 29 May 2019

⁴⁰ *Papamichalopoulos v. Greece* (Article 50), no. 14556/89, § 38, 31 October 1995

⁴¹ *Brumarescu v. Romania* (Article 41), no. 28342/95, § 22, 23 January 2001

⁴² *Assanidze v. Georgia* [GC], no. 71503/01, § 203, ECHR 2004-II

⁴³ *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, no. 21722/11, § 208, ECHR 2013-I

Освен тоа, во зависност од околностите на конкретниот предмет, во голем број предмети тоа може да подразбира **повторување, односно повторно отворање на спорната судска постапка** за која ЕСЧП констатирал дека била спроведена спротивно на гаранциите за правично судење кои ги предвидува членот 6 од ЕКЧП (право на правично судење)⁴⁴ или во поретки случаи, дури и при повреда на други одредби од Конвенцијата.

На национално ниво, во РСМ оваа материја е уредена со Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права⁴⁵ во кој јасно се укажува дека извршувањето на одлуките на Судот се обезбедува со исплата на досудените средства на жалителите како правична отштета и усвојување и преземање на поединечни и општи мерки, заради отстранување на повредата и последиците кои настанале од истата, како и на причините што довеле до поднесување на жалби пред Судот и соодветно спречување на исти или слични повреди (член 2) и дека извршувањето е задолжително за државата (член 3), за што се обезбедуваат средства од Буџетот (член 4).

Со овој закон се опфатени одлуките на Судот во поширока смисла на зборот, вклучувајќи ги пресудите, одлуките за недопуштеност на жалба, одлуките за бришење на жалбата од листата на предмети на Судот поради постигната пријателска спогодба или поради изјавување на еднострана декларација од страна на државата со која се признава сторената повреда (член 5, точка 6).⁴⁶

Во овој закон поединечните мерки се препорачуваат во зависност од утврдената повреда и состојбата на жалителот во времето на сторувањето на повредата (член 25 став 1). Тие се дефинирани како мерки што државата како договорна страна на Конвенцијата може да ги усвојува во домашниот правен поредок заради отстранување на конкретната повреда утврдена од Судот спрема жалителот, како и за отстранување на евентуалните последици од повредата. Државата е слободна да ги избере средствата со кои ќе ги изврши своите правни обврски (член 5, точка 12).

Од друга страна, во однос на **генералните мерки за извршување на пресудите**, предвидено е дека ако со одлука на Судот се констатира дека утврдената повреда произлегува од закон, друг пропис или практика на субјектите од членот 24 став (1) на овој закон (надлежните органи на управата или правосудството), им се препорачува преземање на општи мерки за надминување на недостатокот, што довел до поднесување на жалба пред Судот и соодветно спречување на исти или слични повреди утврдени од Судот (член 26).

⁴⁴ Во врска со преотворањето, односно повторувањето на постапките по пресуда на ЕСЧП од суштинско значење е Препораката Rec(2000)2 на Комитетот на министри до државите-членки за повторно разгледување или повторно отворање на судската постапка за одредени случаи на национално ниво по пресуда на Европскиот суд за човекови права, спомената погоре.

⁴⁵ Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права, („Службен весник на Република Македонија“ бр.67/2009), изменет со Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/2014). Забележливо е дека овој закон оперира со термините жалба и жалител, наместо апликација и апликант.

⁴⁶ Поимот „одлука“ во терминологијата на ЕКЧП подразбира процесна одлука односно решение со кое најчесто се решава за допуштеноста на апликациите, за разлика од пресудата со која се одлучува мериторно, за суштината на одреден предмет. Овој поим истовремено се користи и кога станува збор за одлуките кои се однесуваат на постигната пријателска спогодување, односно изјавена унилатерална декларација.

Тие се дефинирани како збир на систематски мерки, легислативни измени, промена на судската и административната практика и постапувањето на надлежните државни органи, како и сите други мерки што државата ги презема заради ефективно надминување на утврдените системски правни недостатоци, недоволната правна регулираност, како и неусогласеноста на домашната легислатива со одредбите и стандардите на ЕКЧП и другите прифатени меѓународни стандарди и обврски, кои кумулираат повреди на Конвенцијата согласно со образложението и насоките на Судот во донесената пресуда (член 5, точка 13).⁴⁷

Всушност, идејата која лежи во заднината на преземањето на овој вид мерки се однесува на спречувањето на идни слични повреди на ЕКЧП односно појава на т.н. „клонирани/повторувачки случаи“ пред ЕСЧП, во кои најчесто се истакнуваат наводи за исти, односно слични повреди на Конвенцијата како оние веќе утврдени од страна на ЕСЧП во претходни пресуди против државата. Според становиштето кое го зазема Судот, кога тој ќе утврди дека е веројатно дека повредата на Конвенцијата би можела да се појави во други, слични ситуации, се јавува потреба од генерални мерки, кои треба да водат сметка за целата група поединци која е, односно би била погодена од праксата со која се прекршува ЕКЧП. Во тој контекст, овие мерки ќе треба да се однесуваат на генералната пракса, за да системот кој го воспоставува Конвенцијата не биде поткопан од голем број репетитивни апликации кои потекнуваат од истата причина.⁴⁸

Од тие причини, овој вид мерки најчесто подразбираат легислативни интервенции, односно измени во националната законска и пошироката правна рамка, промени во судската или административната пракса, институционални промени во насока на воспоставување на нови поефикасни структури или, пак, јакнење на капацитетот на постојните институции за разбирање и примена на стандардите за човекови права во нивната секојдневна работа и избегнување на практики кои се неспоивни со јуриспруденцијата на ЕСЧП.

Освен тоа, значајни се и мерките кои имаат за цел подигнување на свеста, како што се обуките и едукативните активности, но и објавувањето на пресудите на ЕСЧП на јазикот кој е службен во одговорната држава и нивното доставување (дисеминација) до засегнатите власти (органи) кои биле вклучени во донесувањето на спорните домашни одлуки или кои треба да учествуваат во процесот на нивното извршување.

Севкупно, преземањето на делотворни генерални мерки треба да има позитивно влијание како врз зајакнувањето на заштитата на човековите права и слободи и примената

⁴⁷ Нивната содржина е поблиску определена со членот 27, според кој „[о]шти мерки се: 1) измени и дополнувања на законите и другите прописи поради кои настанала утврдената повреда и следење на нивната примена; 2) измени во постапувањето на надлежните субјекти во согласност со закон; 3) обезбедување правна експертиза на законските проекти; 4) стручно оспособување и усовршување на судиите, јавните обвинители, адвокатите, вработените во органите на државната управа, вработените во миграционите служби и други категории на вработени чија работа е поврзана со извршување на законите и другите прописи, а со цел за соодветна примена на Конвенцијата и судската пракса востановена од Судот и 5) други мерки определени во согласност со одлуката на Судот за спречување на повреди на Конвенцијата со цел за отстранување на недостатоците од системски карактер и обезбедување на обесштетување за последиците од повредите.“

⁴⁸ *Baybaşın v. the Netherlands*, no. 13600/02, § 79, 6 July 2006

на Конвенциските стандарди на национално ниво, така и врз намалувањето на бројот на апликации по кои треба да постапува Судот во Стразбур, што, пак, е посакувано од аспект на зајакнување на неговата ефикасност.

II.2. Избор на меркиџе за извршување на пресудиџе

Во принцип, пресудите на ЕСЧП се од деклараторна природа и се сведуваат на констатација на повреда на одредено право или слобода од Конвенцијата. Оттука, тие не се многу податливи во однос на природата и опсегот на мерките потребни за извршување на пресудата, независно дали се работи за индивидуалните или општите мерки, па овие мерки, како што впрочем ЕСЧП и самиот констатира во многу прилики, треба да ги идентификуваат самите држави.

Ова се објаснува со принципот на супсидијарност, согласно кој одговорната држава, во принцип, има **флексибилноџи џри избороџи на меркиџе** кои ќе ги преземе со цел да ги исполни нејзините обврски од ЕКЧП во однос на извршувањето на пресудите. Во таа смисла, се нагласува дека преземањето на општите и поединечните мерки ќе зависи од дискрецијата на самата засегната држава која треба да ги избере средствата неопходни за да постапува согласно пресудата.⁴⁹ Всушност, оваа дискреција во однос на начинот на извршување на пресудите ја рефлектира слободата на избор која, пак, произлегува од примарната обврска на државите кои се договорни страни на Конвенцијата да ги гарантираат правата и слободите од Конвенцијата согласно член 1 од ЕКЧП.⁵⁰

Сепак, тој избор не е целосно слободен, туку опсегот на мерките е детерминиран од причините поради кои е утврдена повредата,⁵¹ односно одговорната држава останува слободна да ги избере средствата со кои ќе ги исполни нејзините правни обврски од членот 46 од ЕКЧП, под услов тие средства да бидат **во склад со наодиџе содржани во пресудаџи на Судоџи**.⁵² Истовремено, и во богатата пракса на Комитетот на министри која се развивала во однос на другите држави во слични случаи, националните власти можат да најдат солидни насоки за мерките за извршување кои КМ ќе ги бара или ќе ги очекува во процесот на извршување на конкретна пресуда или група пресуди.

Од друга страна, пак, во некои посебни околности Судот настојува да го посочи видот на мерки кои би можеле да бидат преземени со цел да се стави крај на повредата која утврдил дека постои,⁵³ поради што во неговите пресуди вклучува индикации кои се релевантни за процесот на извршување и конкретните мерки кои треба да се преземат.

⁴⁹ Правило 6 став 2 од Правилата на КМ за надзор над извршувањето

⁵⁰ *Papamichalopoulos and Others v. Greece* (Article 50), 31 October 1995, § 34, Series A no. 330-B

⁵¹ *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan [GC]*, no. 15172/13, § 187, 29 May 2019

⁵² *Scozzari and Giunta v. Italy [GC]*, nos. 39221/98 and 41963/98, § 249, ECHR 2000-VIII

⁵³ *Suso Musa v. Malta*, no. 42337/12, § 120, 23 July 2013

Сепак, земајќи го предвид институционалниот баланс помеѓу Комитетот на министри според Конвенцијата и одговорноста на државите во овој процес, конечниот избор на мерки кои треба да бидат преземени останува на државата, сè разбира под надзор на Комитетот на министри.⁵⁴

Во таа смисла, во однос на прашањето дали државата ги исполнила нејзините обврски од членот 46 став 1 од ЕКЧП не е релевантно вклучувањето или отсуството на експлицитен исказ во пресудата кој е релевантен за извршувањето, туку дали мерките преземени од одговорната држава се во склад со заклучоците и духот на пресудата на Судот.⁵⁵ Токму експлицитноста на насоките во пресудите на ЕСЧП во поглед на извршувањето, пак, би можела да ја отстрани флексибилноста која му е потребна на КМ при спроведувањето на надзорот врз преземените мерки, врз основа на информациите обезбедени од државата и имајќи го предвид развојот на состојбата на апликантот, а кои мерки треба да бидат изводливи, навремени, адекватни и доволни.⁵⁶

⁵⁴ *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan [GC]*, no. 15172/13, § 182, 29 May 2019

⁵⁵ *ibid.*, § 186

⁵⁶ *ibid.*, § 184

III. НАЦИОНАЛНА ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА И ПРАКСА НА ИЗВРШУВАЊЕ НА ПРЕСУДИТЕ НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

III.1. Институционални структури за извршување на пресуди на ЕСЧП на национално ниво

Покрај надлежностите да подготвува одбрана, како и да ја претставува и непосредно да ја застапува државата во постапките пред Судот во случаите кога државата е странка, како и надлежностите да склучува спогодби за пријателско решавање на предметите пред Судот и во име на Владата да изјавува еднострана декларација, Бирото за застапување на државата пред Европскиот суд за човекови права (во натамошниот текст: „Бирото за застапување“, „Бирото“) кое функционира како орган во состав на Министерството за правда и на чие чело се наоѓа директор на Бирото – владин агент, има и непосредна улога во извршувањето на пресудите. Ова двојство на функции на Владиниот агент, и на застапник на државата пред ЕСЧП во предметите иницирани со поднесени апликации против државата, и на учесник и координатор на процесот на извршување на пресудите на ЕСЧП во кои е констатирана повреда, а кои се однесуваат на случаите кои ЕСЧП претходно ги застапувал, е вообичаено во мноштво други држави-членки на Советот на Европа.

Соодветната правна рамка што се однесува на статусот на Владиниот агент на Република Северна Македонија пред ЕСЧП е во извесна мера меродавна и кога се работи за извршувањето на пресудите на ЕСЧП и е вообличена во **Законот за застапување пред Европскиот суд за човекови права**.⁵⁷

Меѓу останатите дејствија кои треба да ги преземе Бирото за застапување на државата пред Европскиот суд за човекови права во сферата на извршувањето спаѓаат и: изготвувањето препораки за можни постапувања на домашните судови и државните органи заради извршување на одлуките на Судот во случај на констатирана повреда на Конвенцијата, следењето на остварувањето на обврските на домашните судови и државни органи кои произлегуваат од одлуките на Судот при констатирани повреди на Конвенцијата, доставувањето информации до Комитетот на министри при Советот на Европа, во координација со Министерството за надворешни работи, за преземените мерки од државата за извршувањето на пресудите донесени од Судот, учеството во работата на состаноците на КМ кога се разгледуваат преземените мерки за извршување на пресудите на Судот од страна на државата, како и соработката со Академијата за обука на судии и јавни обвинители, во постојаната едукација на судиите, јавните обвинители, адвокатите и другите правни професии, заради извршување на пресудите и примена на праксата на Судот како извор на правото.⁵⁸

⁵⁷ Закон за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2009, 88/2014 и 83/2018).

⁵⁸ Член 4 од Законот, *ibid.*

Со членот 6 од Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права се воспоставува **Меѓуресорска комисија за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права**, чие работење е поподробно уредено со Деловникот за работа на Меѓуресорската комисија за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права (во натамошниот текст: Деловникот за работа на Меѓуресорската комисија, Деловникот).

Како што е наведено во членот 11 од Законот и членот 3 од Деловникот, Меѓуресорската комисија ги врши работите кои се однесуваат на: 1) анализа на пресудите на Судот донесени во предмети поднесени против Република Северна Македонија заради утврдување на причините кои довеле до повредата; 2) препорачување на поединечни и општи мерки на надлежните државни органи за отстранување на повредата утврдена од Судот и на последиците од неа; 3) давање на предлози за подобрување на законската регулатива за заштита на човековите права; 4) следење на извршувањето на одлуките на Судот; 5) обезбедување и размена на информации и податоци во областа на извршување на одлуките на Судот, како и 6) следење на постојниот систем за извршување на одлуките и предлагање на мерки за негово подобрување.

Со МРК раководи министерот за правда,⁵⁹ кој ги свикува и раководи со нејзините седници, учествува во нејзината работа и одлучувањето и треба да се грижи за навремено спроведување на нејзините заклучоци, како и да презема мерки во случај на непостапување по актите кои таа ги донесува.⁶⁰ Иако владиниот агент по функција е само член на Меѓуресорската комисија, сепак агентот и натаму ја има клучната улога во нејзиното работење, особено имајќи предвид и дека сите стручни и административни работи на Меѓуресорската комисија ги врши Бирото за застапување (член 7 од Законот).

Клучната улога на Бирото се огледа и во законската одредба во која се вели дека „Бирото веднаш, а најдоцна во рок од три месеца по доставувањето на известието за конечност на одлуката на Судот ја известува МРК за донесената одлука, за утврдените повреди и предлага можни општи и поединечни мерки за отстранување на повредите утврдени со одлуката.“⁶¹ Сходно на тоа, по анализа на одлуката и разгледување на предложените мерки од страна на Бирото, Меѓуресорската комисија „изготвува препорака до надлежните државни органи, единиците на локалната самоуправа, судството и јавното обвинителство за преземање на соодветни општи и поединечни мерки за можно отстранување на повредата утврдена од Судот и спречување на настанување исти или слични повреди“.⁶²

Составот на Меѓуресорската комисија беше изменет и дополнет во 2014 година.⁶³ Така, намален е бројот на претставници на извршната власт кои влегуваат во нејзиниот состав

⁵⁹ Член 10 од Законот.

⁶⁰ Член 4 став 1 од Деловникот за работа на Меѓуресорската комисија

⁶¹ Член 23 од Законот за извршување на одлуките на ЕСЧП

⁶² Член 24 (1) од Законот.

⁶³ Види го Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/2014).

и тој е сведен на функционерите кои раководат со министерствата за правда, внатрешни работи, надворешни работи и финансии,⁶⁴ додека од него се изземени останатите министри кои беа дел од нејзиниот иницијален состав. Воедно, во Комисијата се вклучени повеќе претставници на правосудниот систем, па покрај претседателот на Судскиот совет, претседателот на Врховниот суд, претседателот на Советот на јавните обвинители и државниот јавен обвинител, по функција членови на МРК се и претседателот на Уставниот суд, претседателите на четирите апелациони судови (во Скопје, Штип, Битола и Гостивар), како и претседателот на Вишиот управен суд.⁶⁵ Вака проширениот состав беше замислено да овозможи поголема експертиза и инклузивност во работата на МРК, како и зголемена ефикасност на процесот на извршување на пресудите на ЕСЧП, од причина што со него се обезбедува директна инволвираност во согледувањето на состојбите и дизајнирањето на мерките и препораките за извршување на највисоките претставници на правосудниот систем, кои и самите треба подоцна да бидат вклучени во спроведувањето на тие мерки и препораки.⁶⁶

Инаку, конкретните должности на членовите на МРК се наброени во членот 4 став 2 од Деловникот за работа на Меѓуресорската комисија. Освен тоа, заради зајакнување на експертизата по прашања од надлежност на МРК, таа може со одлука да образува работни тела (член 6 став 1 од Деловникот), односно повремени работни тела (член 6 став 2 од Деловникот).⁶⁷ Сепак, треба да се напомене дека овие одредби остануваат практично „незаживевани“, бидејќи досега од страна на Комисијата не било формирано такво работно тело.

Меѓуресорската комисија одлучува со мнозинство гласови од вкупниот број на членови на комисијата во форма на заклучоци кои ги донесува по завршување на расправата по секое прашање или по одделен материјал за кое е расправано на седницата (член 21 став 1 и 2 од Деловникот).

Всушност, заклучоците претставуваат своевидни препораки за преземање на определени активности во насока на извршување на некоја конкретна пресуда на ЕСЧП и со нив,

⁶⁴ Член 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/2014), со кој се менува членот 8 став 1 од Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права („Службен весник на Република Македонија“ бр.67/2009).

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Исто така, заради обезбедување на ефикасна работа на Комисијата се предвидува задолжително присуство на нејзините членови, додека на замениците на членовите не им се дава глас при утврдувањето на мнозинство за одлучување. Види член 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права, цитиран погоре.

⁶⁷ Работните тела можат да вклучат и членови од редот на претставници од соодветните институции и органи за прашања од областа во нивната надлежност (член 6 став 4 од Деловникот). Тие подготвуваат предлог-заклучоци кои треба да ги усвои Меѓуресорската комисија и содржат конкретни мерки, работни задачи и задолжувања, односно препораки за органите, како и рокови и насоки за начинот на нивното извршување, а само во случај ако работното тело од кои било причини тоа не може да заземе став или да утврди предлог по одделно прашање, за тоа прашање одлучува Меѓуресорската комисија (член 11 став 4, 5 и 6 од Деловникот). Воедно, предвидено е и дека во случај на непостапување по задачите утврдени со одлуката за образување на работното тело владиниот Агент е должен за тоа да ја извести Меѓуресорската комисија (член 12 од Деловникот).

меѓу другото, се определува рокот и надлежниот орган за извршување на препораките содржани во заклучокот (член 21 став 3 од Деловникот). Со нив може да се бара било преземање на некое конкретно определено дејствие (на пример, разгледување на можноста од продолжување на истрагата или повторување на определена судска постапка, во контекст на индивидуалните мерки, или, пак, разгледување на можноста од законски измени, кога станува збор за генералните мерки). Воедно, во нив може да биде содржано и барање на определени податоци, информации и известувања кои би ѝ помогнале на Комисијата во осмислувањето на соодветни мерки за извршување на некоја конкретна пресуда или група пресуди.

Во насока на ефикасно спроведување на заклучоците предвидена е должност на надлежните државни органи за нивно извршување (член 23 став 1) во рок не подолг од 10 дена по истекот на рокот предвиден за реализација на заклучокот, писмено да ја информираат МРК за извршувањето на заклучоците и степенот на нивната реализација (член 23 став 2). Предвидено е и дека Бирото во соработка со членовите на Меѓуресорската комисија и членовите на работните тела се грижат за обезбедување на точна прегледност на степенот на реализирање на заклучоците (член 23 став 3) преку подготвување на извештај на секои 90 дена или по потреба порано, кој се доставува за разгледување до неа (член 23 став 4 и 5). Сепак, мора да се признае дека во пракса главно Бирото кое ја пружа сета стручна и административна поддршка во работата на Комисијата е тоа кое го следи степенот на реализирање на нејзините заклучоци и соодветно реагира доколку дојде до извесен застој во нивната имплементација, додека речиси и да не е воспоставена пракса на изготвување на извештај за тоа, на начин како што наложил законодавецот.

III.2. Практично функционирање на системот за координација на процесот на извршување на пресуди на ЕСЧП на национално ниво

Наспроти законските одредби кои беа погоре изложени во кои на релативно детален начин е нормирано како треба да се одвива процесот на извршувањето и каква треба да биде улогата на различните чинители во него, останува впечатокот дека **најголемиот шовар во процесот на извршувањето го носи Бирото за застапување и Владинош агент**, кои вложуваат континуирани напори во овој процес, кои, пак, добиваат нивна формализација преку седниците и заклучоците кои ги усвојува Меѓуресорската комисија.

Временската динамика на заседавање на МРК е определена така што таа се состанува по потреба, а најмалку еднаш на три месеци.⁶⁸ Сепак, праксата покажува дека од нејзината прва седница одржана на 26 ноември 2012 година, па сè до 20-тата одржана на 20 мај 2021 година, во временски период од речиси осум и пол години биле одржани вкупно 20

⁶⁸ Член 12 став 1 од Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права, цитиран погоре.

седници на МРК што е нешто помалку од две и пол седници годишно и во извесна мера отстапува од законски определената динамика од четири седници годишно.⁶⁹

Независно од причините за поретко свикување на седниците на Меѓуресорската комисија и од бројот на одржаните седници, отсуството на седници не се одразува негативно врз одржување на континуитетот во националната координација и во спроведувањето на мерките за извршување на пресудите. Воедно државата и натаму одржува навремена комуникација со Советот на Европа известувајќи го за преземените и планираните чекори и активности за имплементација на пресудите, за што главна заслуга имаат Бирото за застапување и Владинош агент.⁷⁰

Се чини дека променетиот пристап кон извршувањето на пресудите на ЕСЧП и воспоставувањето на нова, позитивна пракса на понавремено поднесување на акциони планови и акциони извештаи и побрзо затворање на одделни предмети и групи на предмети кога станува збор за досието на Република Северна Македонија пред Комитетот потекнуваат уште од 2015 и 2016 година.

Така, на пример, за разлика од 2015 година кога на извршување пред Комитетот чекаа дури 123 македонски предмети, во текот на 2016 година тој донесе три конечни резолуции кои се однесуваа на вкупно 79 предмети, со што бројот на тековни предмети кон крајот на 2016 година се сведе на 66 предмети. Притоа, овие пополни нумерички показатели во голем дел се должеа на тоа што во март 2016 година целосно беше затворена групата предмети *Аџанасовиќ и други*,⁷¹ која што во себе опфаќа 56 „клонирани“ или повторувачки случаи, во кои беше констатирано прекршување на правото на судење во разумен рок од членот 6 од ЕКЧП. Ова позитивно придвижување беше нотирани и во Извештајот на Европската комисија за напредокот на државата за 2016 година. Во него за

⁶⁹ Сепак, треба да се има предвид дека до почетокот на пандемијата Ковид-19 Меѓуресорската комисија се свикувала многу почесто и во релативно еднакви временски интервали, додека во текот на 2020 и 2021 година била одржана само една седница на Комисијата годишно, при што 19-тата седница од 8 јули 2020 година била одржана преку електронска врска. Во овој период, „со цел поголема динамика во процесот на извршување на пресудите на ЕСЧП Бирото за застапување, како стручна и административно-техничка поддршка на Меѓуресорската комисија, врз основа на неговите овластувања согласно членот 4 алинеја 12 од Законот за застапување на државата пред ЕСЧП... согласно кој изготвува препораки за можни постапувања на домашните судови и државните органи заради извршување на одлуките на ЕСЧП во случај на констатирана повреда на ЕКЧП од страна на државата, издал повеќе препораки во функција на извршување на пресудите на ЕСЧП и остварил динамична комуникација со бројни институции за целите на обезбедување на информации во функција на известување на Комитетот на министри за текот и динамиката на извршување на пресудите и тековна координација на процесот на извршување.“ (Записник од 19-тата седница на Меѓуресорската комисија за извршување на одлуките на ЕСЧП одржана на 08.07.2020 година, стр.1, достапен на <https://biroescp.gov.mk/wp-content/uploads/2021/06/%D0%97%D0%B0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D0%BE%D0%B4-19-%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0.pdf>)

⁷⁰ Впрочем, и доколку се следи динамиката на поднесување на акциони планови и акциони извештаи од страна на државата до Комитетот на министри, на пример, во претходните три години, може да се согледа дека бројот на поднесени акциони планови и извештаи е сличен и се движи од 14 за 18 предмети во 2018, 17 за 29 предмети во 2020, па сè до 19 за 25 предмети во 2019 година.

⁷¹ Resolution CM/ResDH(2016)35, Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Atanasovic and others and 55 cases against “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (Adopted by the Committee of Ministers on 8 March 2016 at the 1250th meeting of the Ministers’ Deputies)

првпат откако се следи состојбата со имплементацијата на пресудите на ЕСЧП се нагласува дека „Бирото за застапување пред ЕСЧП направи направи значителни напори за да обезбеди брзо извршување на пресудите на ЕСЧП (како „итен реформски приоритет“) и постигна добри резултати“ со што „[з]емјата го намали бројот на пресуди на ЕСЧП кои треба да се доизвршат на повеќе од половина до 56.“⁷²

Трендот на затворање на поголем број предмети чие извршување се наоѓа под надзор на КМ продолжил и во наредните години. Така, тој број изнесувал 52 во 2017 и 2018 година, 35 во 2019 и 40 во 2020 година, од кои 15 водечки. Може да се заклучи дека ова во голема мера се должело на реформата на надзорот над извршувањето која наметна засилена комуникација меѓу националните власти и КМ и имаше среднорочно поволно влијание врз ефикасноста на извршувањето на пресудите на ЕСЧП.

Не е исклучено дека овие позитивни резултати во извршувањето во некоја мера би можеле да се доведат и во корелација со работењето на Меѓуресорската комисија. Ова тело е солидно нормативно поставено како орган за координација на целокупниот процес на извршување на пресудите на ЕСЧП, во склад со меѓународните стандарди на Советот на Европа и компаративната пракса во други држави. Впрочем, станува збор за специфика на домашниот систем од причина што слични меѓуресорски, интересекторски работни тела за координација функционираат само уште во помал број држави-членки на Советот на Европа, како што се, на пример, Хрватска, Чешка, Полска, итн.

Неретко токму заклучоците и препораките на МРК се преточени во текстовите на конкретни акциони планови и акциони извештаи кои се доставуваат во функција на известување на КМ за текот и напредокот во извршувањето на определени предмети. Меѓутоа, праксата на нејзиното работење покажа дека би било препорачливо во иднина да се обрне внимание на поредовно свикнување и одржување на овие седници, со цел навремено формулирање и доставување на препораките до надлежните органи и институции и забрзување на извршувањето како процес во целина.

Од друга страна, пак, законската одредба со која се пропишува нивно одржување најмалку еднаш на три месеци се чини надмината и практично неодржлива, особено имајќи предвид дека динамиката на разгледување на предметите пред КМ често наложува брзо, секојдневно дејствување, кое не остава простор за претходно разгледување на секој чекор на патот на извршувањето на пресудите од страна на МРК.

Токму затоа, во недостиг на седници, од исклучително значење е секојдневната комуникација на Бирото за застапување со засегнатите институции, од кои голем дел се и формално претставени во МРК, заради обезбедување навремена реакција. Во тој кон-

⁷² РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЈАТА, Извештај за Република Македонија за 2016 година во прилог на СООПШТЕНИЕТО НА КОМИСИЈАТА ДО ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ, ДО СОВЕТОТ, ДО ЕВРОПСКИОТ ЕКОНОМСКО-СОЦИЈАЛЕН КОМИТЕТ И ДО КОМИТЕТОТ НА РЕГИОНИТЕ, Соопштение за Политиката за проширување на ЕУ за 2016 година (КОМ (2016) 715 конечна верзија), Брисел, 9 ноември 2016 година, СВД(2016) 362 конечна верзија, стр. 85 (https://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/izveshtaj_na_evropskata_komisija_za_republika_makedonija_2016_godina-mk2-raboten_prevod.pdf)

текст, потврда на исклучителната посветеност на Бирото во остварувањето на неговиот мандат во поглед на извршувањето претставува констатацијата содржана во извештајот на Европската комисија од 2018 година, каде во контекст на намалувањето на бројот на пресуди на ЕСЧП кои чекаат да бидат спроведени посебни заслуги му се припишува на Бирото кога се нагласува дека „Бирото за застапување пред ЕСЧП беше инструмент за подобрување на извршувањето, и покрај тоа што беше недоволно кадровски екипирано.“⁷³

Отчетноста во работењето на Меѓуресорската комисија се обезбедува преку годишниот извештај за нејзината работа, како законска обврска која произлегува од членот 13 од Законот за извршување на одлуките на ЕСЧП. Овој извештај се доставува до Владата и до Постојаната анкетна комисија за слободите и правата на граѓанинот при Собранието и до Собранието. Дополнително, според членот 20 од Законот за застапување пред ЕСЧП и Бирото изготвува годишен извештај за својата работа кој преку министерот за правда се доставува до Владата и до Собранието и содржи податоци за работата на Бирото, преглед на тековните и завршените предмети пред Судот, преглед на досудените средства на апликантите, анализи на структурата и карактеристиките на апликациите, анализи на пресудите по области и извршувањето на пресудите на Судот.

Иако ниту со Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права, ниту со Законот за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права не е предвидена обврска за јавно презентирање на годишните извештаи на Бирото, односно на Меѓуресорската комисија пред пратениците, ниту, пак, таква обврска произлегува од Деловникот на Собранието, може да се забележи дека таква пракса е сепак воспоставена во последните неколку години. Тоа е во склад со стандардите на Советот на Европа и со компаративната пракса на законодавните домови ширум Европа. На овој начин, се засилува дијалогот помеѓу Владиниот агент како своевиден координатор на процесот на извршувањето и Собранието, како носител на законодавната власт и воедно се зајакнува неговата надзорна улога над спроведувањето на меѓународно преземените обврски на државата во однос на имплементацијата на Конвенцијата на национално ниво.⁷⁴

⁷³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, Strasbourg, 17.4.2018, SWD(2018) 154 final, стр.27 (<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>)

⁷⁴ На пример, годишните извештаи за 2018 година биле разгледувани на седницата на Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот која била одржана на 6 јуни 2019 година. Види: https://sobranie.mk/2016-2020-srm-ns_article-devetta-sednica-na-postojanata-anketna-komisija-za-zashtita-na-slobodite-i-pravata-na-gragjaninot.nsp Слична јавна расправа пред ова работно тело на Собранието беше одржана и на 2 јуни 2021 година, во рамките на која Владиниот агент г-а Даница Џонова ги презентираше двата годишни извештаи за работата на Бирото за застапување пред ЕСЧП и за работата на Меѓуресорската комисија во 2020 година.

III.3. Пресек на состојбите со извршувањето на пресудиите преку РСМ

Од моментот на ратификација на ЕКЧП на 10 април 1997 година, се креира право за поднесување на индивидуални жалби (апликации) против државата согласно членот 34 од ЕКЧП преку кои се истакнуваат жалбени наводи за повреда на слободите и правата кои ги штити Конвенцијата.

Постапувајќи по индивидуалните апликации поднесени во македонските предмети, Европскиот суд за човекови права заклучно со крајот на ноември 2021 година има донесено вкупно 185 пресуди против државата, од кои најголемиот дел се донесени во судска формација на Совет од седум судии (151), помал број од Комитет од тројца судии (32), а само 2 од Голем судски совет од седумнаесет судии. Освен тоа, биле донесени и 501 одлуки.⁷⁵

Според евиденцијата на Комитетот на министри содржана во базата на податоци ХУДОК ЕКСЕК, од моментот на заведување на првиот македонски предмет пред КМ оформен по пресудата *Јанева*⁷⁶ во 2002 година, заклучно со почетокот на ноември 2021 година под надзор било ставено извршувањето на вкупно 351 македонски предмет. Тие се категоризирани од страна на КМ на следниов начин: 61 водечки и 112 повторувачки предмети, 186 одлуки за пријателско спогодување. Во моментов во тек е постапувањето по 49 предмети, од кои 40 пресуди и 9 одлуки за пријателско спогодување, додека сите останати предмети кои влегуваат во споменатата вкупна евиденција на предмети се веќе затворени.

Притоа, ако се проучува времетраењето на извршувањето на македонските пресуди пред Комитетот на министри, гледано низ призмата на „водечките“ случаи кои што биле затворени со конечни резолуции, на пример, извршувањето во 5 предмети затворени во 2019 година траело повеќе од 5 години, во 4 предмети траело од 2-5 години и во исто толку предмети, извршувањето траело помалку од 2 години.⁷⁷ Слични податоци се достапни и во однос на сите претходни години.⁷⁸

Според презентираниите статистички податоци од страна на Комитетот на министри во последниве десет години само по основ на износи на правично обесштетување кои

⁷⁵ Што се однесува до апликациите поднесени пред ЕСЧП, само во 2020 година било постапено по вкупно 300 предмети против РСМ, од кои 277 завршиле со одлука за недопуштеност или за бришење од листата на предмети, а во однос на останатите 23 апликации биле донесени вкупно 14 пресуди. И во претходните години, состојбата била слична и ЕСЧП одлучил по приближно ист број апликации (278 во 2018 и 257 во 2019 година). За повеќе детали, види https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Republic_of_North_Macedonia_ENG.pdf

⁷⁶ *Јанева*, бр. 58185/00, пресуда од 3 октомври 2002

⁷⁷ Годишен извештај за работата на Меѓуресорската комисија за 2019 година, стр.11, достапен тука: <http://biroescp.gov.mk/wp-content/uploads/2020/05/2019-%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A8%D0%95%D0%9D-%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%90%D0%88-%D0%9C%D0%9A-13.05.pdf>

⁷⁸ За повеќе информации види ги и останатите годишните извештаи за работата на Меѓуресорската комисија, кои се достапни на веб-страницата на Бирото за застапување пред ЕСЧП: <https://biroescp.gov.mk/%d0%b3%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%88%d0%bd%d0%b8-%d0%b8%d0%b7%d0%b2%d0%b5%d1%88%d1%82%d0%b0%d0%b8/>

биле досудени со пресудите и одлуките на ЕСЧП биле исплатени вкупно 2,207,925 евра што во просек претставува околу 220,000 евра на годишно ниво. Впечатливо е дека се бележи тренд на речиси континуиран пораст на овие износи секоја последователна година.⁷⁹

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
165.084	337.150	353.408	301.240	139.145	102.870	87.530	124.900	266.915	329.683

III.4. Системски промени поврзани со извршувањето на пресудиите на ЕСЧП преку Република Северна Македонија.

Главните достигнувања во извршувањето на македонските пресуди кога станува збор за генералните интервенции во законодавството, усвојувањето на нови политики или воспоставувањето на нова судска и/или административна пракса, би можеле да се изложат преку досегашното искуство со успешното затворање на некои позначајни предмети или групи на предмети пред Комитетот на министри.

Првиот пример за илустрација се однесува на **долготрајноста на домашните судски постапки и непостоењето на ефективен правен лек** за адресирање на ваквата повреда на Конвенцијата. Воведувањето на барањето за заштита на правото на судење во разумен рок пред Врховниот суд во Законот за судовите како делотворен правен лек со кој се разрешува проблемот на предолгото траење на судските постапки, заедно со низа други законодавни интервенции во различните процесни закони (Законот за парничната постапка, Законот за кривичната постапка и Законот за управните спорови) доведоа до затворање на дури 56 предмети во кои беше констатирана повреда на правото на судење во разумен рок од членот 6 кои и припаѓаа на групата предмети *Аџанасовиќ и друѓи*.⁸⁰

Со донесувањето на новиот Закон за управни спорови на 25 февруари 2019 година,⁸¹ во членот 9 како еден од клучните принципи се востанови **начелото на усна расправа**, што подразбира изречна обврска за Управниот суд одлуката **во управен спор** да ја донесе врз основа на јавна, непосредна и усна расправа, при што тој може да одлучи во управен

⁷⁹ Меѓутоа, мора да се води сметка дека иако овие износи изгледаат навистина високи, особено со оглед дека нивната исплата се врши од средства од државниот буџет, засега не е направено никакво подетално истражување за тоа колку средства се одлеваат од буџетот за исплати на разни други видови обесштетувања (како на пример, надомест на штета поради поради неоснована осуда или неосновано лишување од слобода) кои се на одреден начин поврзани со прекршувања на човековите слободи и права. Ваквата анализа би помогнала да се има целосен увид во вкупните трошоци кои произлегуваат од непочитувањето на човековите права, а кои, на крајот на крајот, паѓаат на товар на граѓаните.

⁸⁰ Resolution CM/ResDH(2016)35, Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Atanasovic and others and 55 cases against “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (Adopted by the Committee of Ministers on 8 March 2016 at the 1250th meeting of the Ministers’ Deputies), Final Resolution CM/ResDH(2016)35

⁸¹ Закон за управните спорови („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019 од 17.05.2019 година)

спор без одржување на расправа само во случаите утврдени со закон. Со ова законско решение би требало да се превенираат повреди на правото на правично судење од членот 6 од ЕКЧП слични на оние кои беа утврдени во предметот *Мишкова*.⁸² Поради тоа, овие законодавни мерки во голем дел придонесоа кон успешно затворање на извршувањето во овој предмет со конечна резолуција на КМ.⁸³

Истовремено, новиот Закон за управните спорови доследно го инкорпорира **начелото на контрадикторност**, согласно кое судот на странките ќе им овозможи да се произнесат за наводите и предлозите на спротивната страна.⁸⁴ Во таа смисла, се воведува законска обврска за управните судови да му го достават на жалителот одговорот на жалба поднесен од другата страна (член 76 став 2). Ваквите законски измени беа клучни за затворањето на предметите *Наумоски*⁸⁵ и *Тасева Петровска*.⁸⁶

Во контекст на предметот *Петкоски и други*, Комитетот на министри сметал дека на ограничувањето на правото на апликантите на **пристап до суд** од членот 6 од Конвенцијата поради судска ненадлежност при што судовите не го посочиле органот кој би бил надлежен за мериторно постапување по тој предмет било соодветно одговорено преку новото законско решение содржано во измените на Законот за судовите од 2008 година.⁸⁷ Имено, според член 8 од овој закон, „[с]удот се повикува на судска ненадлежност само кога со закон изрично е предвидена надлежност за решавање на конкретно барање на друг државен орган“ и тој „не може да отфрли барање за остварување на определено право со образложение дека постои правна празнина и должен е да одлучува по него, со повикување на општите начела на правото, освен кога тоа изрично е забрането со закон.“⁸⁸

Создавањето на посебен оддел за судска пракса кој ќе се грижи за воедначување и хармонизација на праксата на домашните судови се јавува како значаен чекор кон затворање на предметот *Аџанасовски*, каде изворот на повредата на **начелото на правна сигурност** од членот 6 од ЕКЧП бил лоциран во дивергентната судска пракса чиј креатор бил токму Врховниот суд. Дотолку повеќе, во однос на предметот *Сџошлковска* кој влегува во истата група предмети со *Аџанасовски*, каде повредата настанала поради неконзистентна

⁸² *Мишкова*, бр. 48386/09, пресуда од 15 октомври 2015

⁸³ Resolution CM/ResDH(2019)195, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights *Mitkova against North Macedonia* (Adopted by the Committee of Ministers on 4 September 2019 at the 1352nd meeting of the Ministers' Deputies)

⁸⁴ Член 10 став 1 од новиот Закон за управните спорови

⁸⁵ Resolution CM/ResDH(2018)56, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights *Naumoski against "the former Yugoslav Republic of Macedonia"* (Adopted by the Committee of Ministers on 14 February 2018 at the 1307th meeting of the Ministers' Deputies)

⁸⁶ Resolution CM/ResDH(2019)197, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights *Taseva Petrovska against North Macedonia* (Adopted by the Committee of Ministers on 4 September 2019 at the 1352nd meeting of the Ministers' Deputies)

⁸⁷ Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35 од 14.03.2008 година)

⁸⁸ Овој предмет бил затворен со Resolution CM/ResDH(2018)55, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights *Petkoski and Others against "the former Yugoslav Republic of Macedonia"* (Adopted by the Committee of Ministers on 14 February 2018 at the 1307th meeting of the Ministers' Deputies)

пракса на ниво на второстепените судови, како генерална мерка за спречување на слични состојби во иднина се прибегнало кон одржување редовни состаноци и усвојување на заклучоци на ниво на граѓанските оддели на четирите апелациони судови.⁸⁹

Слична реакција од страна на судството е нотирана и во врска со предметот *Селами*, каде што ЕСЧП констатира дека апликантот бил изложен на дејствија на тортура спротивни на членот 3, а воедно домашните судови при досудувањето на надоместокот за неоснованото лишување од слобода и држење на непозната локација од страна на полицијата не признале, било експлицитно или фактички, дека таквиот третман претставувал тортура, што довело до повреда како на членот 3 (забрана за тортура) така и на членот 5 став 5 (право на компензација при незаконско лишување од слобода) од ЕКЧП. Во контекст на извршувањето на оваа пресуда, од суштинско значење е заклучокот усвоен од четирите апелациони судови во декември 2018 година кој е обврзувачки за првостепените судови. Тој е формулиран во насока на тоа дека висината на **паричниот надоместок кој судовите го досудуваат на лица, неосновано лишени од слобода, подложени на тортура**, нечовечно, деградирачко или понижувачко постапување или казнување по основ на повреда на личните права - нематеријалната штета, треба да се определува во износ кој е во согласност со воспоставената пракса на ЕСЧП водејќи се од *Селами* и други слични случаи. Овој заклучок може да се третира како важна општа мерка за ускладување на домашната судска пракса со стандардите на Стразбур и превенција на слични повреди, па оттука разбирливо е што по неговото усвојување предметот е затворен со конечна резолуција на КМ.⁹⁰

Преземањето на општи мерки од законодавен карактер било од круцијално значење за затворање на трите предмети *Ивановски*, *Карајанов* и *Билески* во кои била утврдена повреда на правото на правична судска постапка од членот 6 од Конвенцијата која се должела на недостатоците во **постапките за лустрација**, особено и од аспект на образложеноста на судските одлуки, а кај дел од нив и на правото на почитување на приватниот и семејниот живот од членот 8 (*Ивановски* и *Карајанов*). Овие мерки првенствено се состоеле во донесувањето на Законот за престанување на важење на Законот за лустрација.⁹¹ Согласно овој закон, Комисијата за верификација на фактите (позната како Комисија за лустрација) од 1 септември 2015 година повеќе немала мандат за покренување на нови лустрациски постапки согласно стариот закон, се запираше сите започнати постапки за кои до 1 септември 2015 година не биле донесени решенија од Комисијата, а воедно било пропишано и дека мандатот на Комисијата престанал со конечното завршување на веќе започнатите постапки, а најдоцна во рок од 2 години

⁸⁹ Два предмети се затворени со конечната резолуција на КМ Resolution CM/ResDH(2015)152, Execution of the judgments of the European Court of Human Rights in Two cases against "the former Yugoslav Republic of Macedonia" (Adopted by the Committee of Ministers on 24 September 2015 at the 1236th meeting of the Ministers' Deputies)

⁹⁰ Resolution CM/ResDH(2019)65, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights *Selami and Others against North Macedonia* (Adopted by the Committee of Ministers on 27 March 2019 at the 1342nd meeting of the Ministers' Deputies)

⁹¹ Закон за престанување на важење на Законот за определување на услов за ограничување за вршење на јавна функција, пристап на документи и објавување на соработката со органите на државната безбедност („Службен весник на Република Македонија“ бр. 143/2015 од 24.08.2015 година)

од денот на отпочнување со примена на овој закон.⁹² Сите овие легислативни интервенции воделе кон успешно затворање на извршувањето на лустрациските предмети пред КМ.⁹³

Од аспект на членот 10 (слобода на изразување), за одбележување е **декриминализацијата на навредата и клеветата** со донесувањето на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета во 2012 година.⁹⁴ Со член 2 од овој закон се предвиде дека „[o] граничувањата на слободата на изразување и информирање законски се уредуваат со определување на стриктни услови за граѓанска одговорност за навреда и клевета, во согласност со Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (член 10) и практиката на Европскиот суд за човекови права.“

Истовремено, со членот 3 директно се дава предност на одредбите на Конвенцијата и на становиштата на ЕСЧП содржани во неговите пресуди, во случај на постоење на законска празнина или судир на одредбите на овој закон со Конвенцијата. Преку овие законски интервенции беше овозможено затворањето на надзорот над извршувањето на предметот *Макрадули*,⁹⁵ каде прекршувањето на членот 10 се должеше на утврдената кривична одговорност и на изречената кривична санкција за потпретседателот на тогаш опозициската партија за неговите изјави дадени на партиска прес конференција што упатуваа на злоупотреба на овластувањата на тогашниот директор на Управата за безбедност и контраразузнавање, инаку братучед на тогашниот премиер.

Оваа генерална законодавна мерка секако ќе биде релевантна и во контекст на адресирање на повредата на слободата на изразување во предметот *Гелевски*⁹⁶ каде што апликантот, кој бил колумнист во дневен весник, бил кривично осуден за критиката која ја изнел против новинар. Инаку, надзорот над извршувањето во овој предмет е сè уште во тек пред КМ и се очекува државата да го поднесе нејзиниот прв, иницијален акционен план во шестмесечниот рок по конечност на пресудата.

⁹² 1302 meeting (December 2017) (DH), Action report (12/10/2017), Communication from “the former Yugoslav Republic of Macedonia” concerning the case of IVANOVSKI v. “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (Application No. 29908/11), DH-DD(2017)1162, ставови 20-24

⁹³ Види, на пример, Resolution CM/ResDH(2017)428, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Ivanovski against “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (Adopted by the Committee of Ministers on 7 December 2017 at the 1302nd meeting of the Ministers’ Deputies); Resolution CM/ResDH(2018)311, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Karajanov against “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (Adopted by the Committee of Ministers on 5 September 2018 at the 1322nd meeting of the Ministers’ Deputies) и Resolution CM/ResDH(2020)74, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Bileski against North Macedonia (Adopted by the Committee of Ministers on 4 June 2020 at the 1377th meeting of the Ministers’ Deputies).

⁹⁴ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 143 од 14.11.2012 година

⁹⁵ Resolution CM/ResDH(2019)190, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Makraduli against North Macedonia (Adopted by the Committee of Ministers on 4 September 2019 at the 1352nd meeting of the Ministers’ Deputies)

⁹⁶ *Гелевски*, бр. 28032/12, пресуда од 8 октомври 2020

Уште една законодавна реформа која била спроведена со донесувањето на новиот Закон за здруженија и фондации во 2010 година⁹⁷ со која биле олеснети **постапките за регистрација**, била перцепирана од страна на КМ, како суштински значајна генерална мерка поради која било оправдано да се затвори предметот *Здружение на жраѓани „Радко“ и Паунковски*.⁹⁸ Како резултат на оваа реформа Централниот регистар како орган надлежен за регистрација е овластен да испита само дали биле исполнети процесните барања за регистрација на определено граѓанско здружение, без притоа да се впушта во мериторно испитување на законитоста на неговите основачки акти, што било поинаку кога таа надлежност ја имале судовите, како во времето кога настанала повредата на слободата на здружување од членот 11 констатирана во поглед на „Радко“.

Укинувањето на **автоматското одземање на средствата** со кои е сторено определено кривично дело, како што е криумчарење стока, односно на транспортните средства употребени за криумчарење мигранти, со законските интервенции во Кривичниот законик (КЗ) претставувало основ за затворање на надзорот над извршувањето на предметите *Василевски*⁹⁹ и *Андоноски*.¹⁰⁰

⁹⁷ Закон за здруженија и фондации („Службен весник на Република Македонија“ бр.52 од 16 април 2010 година)

⁹⁸ Resolution CM/ResDH(2017)293, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Association of Citizens “Radko” and Paunkovski against “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (Adopted by the Committee of Ministers on 21 September 2017 at the 1294th meeting of the Ministers’ Deputies)

⁹⁹ Resolution CM/ResDH(2017)145, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Vasilevski against “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2017 at the 1286th meeting of the Ministers’ Deputies)

¹⁰⁰ Resolution CM/ResDH(2019)301, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Andonoski against North Macedonia (Adopted by the Committee of Ministers on 13 November 2019 at the 1360th meeting of the Ministers’ Deputies)

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Извршувањето на пресудите на ЕСЧП несомнено претставува комплексен процес кој изискува активна вклученост и конструктивно содејство на повеќе чинители, кои преку **заемна координирана соработка и интеракција** треба да ги идентификуваат најправилните и најсоодветните мерки и активности кои треба да бидат преземени и временската динамика на нивното спроведување, како и ажурно да го следат текот на спроведувањето на истите и навремено да реагираат при евентуални потешкотии или при појава на нови (не)очекувани предизвици во целокупниот процес.

Патот до конечната, успешна имплементација на една пресуда е честопати долг и макотрпен зашто истиот минува низ Бирото за застапување на државата пред ЕСЧП како државен орган кој добива официјална нотификација од страна на Регистарот на Судот за конечност на една пресуда, за потоа патот да продолжи низ Меѓуресорската комисија за извршување на одлуките на ЕСЧП, судовите, јавните обвинителства, министерствата, органите на државната управа, Академијата за судии и јавни обвинители.

Како што е прикажано во оваа публикација, Законот за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права и Законот за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права ја чинат правната рамка во која се одвива целокупниот процес на спроведување на пресудите на Судот во Стразбур на национално ниво. Имено, овие закони прават обид за доближување на проблематиката поврзана со извршувањето на пресудите на ЕСЧП и надзорот кој го спроведува Комитетот на министри и создавање на структура која на национално ниво треба да се грижи за извршувањето на пресудите на ЕСЧП.

Сепак, треба да се има предвид дека државата во ваквиот обид е релативно уникатна меѓу државите-членки на Советот на Европа, со оглед на малиот број држави кои прилегнале кон законско регулирање на материјата врзана за извршувањето на пресудите на ЕСЧП.

Освен тоа, неспорно е дека законските решенија беа усвоени во домашниот правен поредок пред воведувањето на реформите во процесот на извршување на пресудите на ЕСЧП од 2011 година. Сето тоа земено во целина ја наметнува потребата **сериозно да се размислува за преиспитување и ревидирање на важечкото законодавство во насока на негово модернизирање и прилагодување на реформиите во системот на надзор над извршувањето** кои настанаа, во меѓувреме, на ниво на Советот на Европа.

Во прилог на тоа е и фактот дека и покрај солидната институционална поставеност на македонскиот систем за извршување на пресудите на ЕСЧП, со изразита улога на Меѓуресорската комисија и Владиноот агент-директор на Бирото за застапување како координатор и носител на извршувањето и одредено учество на останатите релевантни субјекти, сепак во голем број случаи извршувањето на определени предмети стагнира, поради што подоцна се бара преземање на позасилен ангажман во пократок временски

период како би се одговорило на итноста на барањата и очекувањата на Комитетот на министри. Поради тоа, пожелно е во блиска иднина **да се спроведе дејална процена и преиспитување на улогата и капацитетите на секоја од засегањите страни со цел да се осигура нивна поголема вклученост и активност** и да се гарантира поголема успешност на овој процес.

Впрочем, и супсидијарниот карактер на системот на Конвенцијата наложува внимателен однос на секое лице кое при вршењето на неговите службени овластувања може да ја прекрши Европската конвенција за човекови права, имајќи ја предвид примарната обврска за државата за соодветно спроведување на Конвенцијата, зашто проблемите и повредите најлесно и најбезболно се спречуваат и отстрануваат дома, без да има воопшто потреба наводите за тие повреди да бидат истакнувани пред еден меѓународен форум, каков што е Судот во Стразбур.

Токму затоа, сите институции и поединци ќе треба да ја преземат улогата на своевидни „агенти“ на извршувањето и на промените кои треба да се случат и да го дадат својот максимален придонес за успешна имплементација на пресудите на ЕСЧП во македонски контекст. Од исклучителна важност би било тие да пројавуваат и проактивен однос во процесот, притоа преземајќи сопствени иницијативи за конкретни промени во рамките на одделни институции или на ниво на цели подсистеми кои се засегнати со утврдените повреди на Конвенцијата со определена пресуда на Судот, без притоа да чекаат првобитниот чекор за извршување на пресудите да биде направен од страна на Бирото за застапување, односно од Меѓуресорската комисија.

Само преку активен пристап неизбежно ќе се намали бројот на потенцијални апликации пред Судот како и бројот на пресуди кои за државата наметнуваат обврска за нивно извршување што, пак, со себе повлекува користење на кадровските ресурси на институциите кои треба да бидат вклучени во процесот на извршување, како и трошење на финансиските средства од буџетот заради исплата на евентуално досудениот правичен надомест, кој на ваков начин би бил значително намален.

На долг рок, ефикасната имплементација на пресудите на Европскиот суд за човекови права треба да придонесе кон градење и развивање на култура на доследно почитување на меѓународно преземените обврски на државата, што, пак, треба да спречи натамошно нарушување на нејзиниот меѓународен углед преку често изрекување на нови, неповолни пресуди во кои таа би била изложена на јавна осуда за сторената повреда на минималните човекови права кои ги гарантира Конвенцијата.

Конечно, на овој начин ќе се генерира подалекусежно влијание (импакт) врз општите состојби со владеењето на правото и почитувањето на човековите права и слободи во државата, што може позитивно да се одрази не само врз исполнувањето на обврските за извршување на пресудите на ЕСЧП кои произлегуваат од членството на државата во Советот на Европа, туку исто така и во однос на исполнувањето на некои од клучните претпоставки за нејзино идно членство во Европската унија.

