

УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ - ШТИП

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ



М-р Петар Поп-Арсов

**СОЗДАВАЊЕТО И ПРИМЕНАТА НА ПРАВНИТЕ  
АКТИ ВО СОВЕТОТ НА ЕВРОПА ВО ФУНКЦИЈА  
НА ЗАШТИТА НА ДРЖАВНИТЕ ИНТЕРЕСИ НА  
ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Штип, 2018

УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ - ШТИП

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ



**СОЗДАВАЊЕТО И ПРИМЕНАТА НА ПРАВНИТЕ АКТИ ВО  
СОВЕТОТ НА ЕВРОПА ВО ФУНКЦИЈА НА ЗАШТИТА НА  
ДРЖАВНИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Кандидат

М-р Петар Поп-Арсов

Ментор

Проф. д-р Јован Ананиев

Штип, 2018

UNIVERSITY "GOCE DELCEV" - STIP  
FACULTY OF LAW



**CREATION AND IMPLEMENTATION OF LEGAL ACTS OF  
THE COUNCIL OF EUROPE FOR THE PURPOSE OF  
PROTECTING NATIONAL INTERESTS OF THE MEMBER  
STATES**

DOCTORAL DISSERTATION

Candidate

Petar Pop-Arsov, MSc.

Mentor

Prof. Jovan Ananiev, PhD

Stip, 2018

Ментор:

Проф. д-р Јован Ананиев

Надворешен ментор:

Проф. д-р Илија Тодоровски

Комисија за оценка на докторскиот труд:

Вон. проф. д-р Јадранка Денкова, претседател

Проф. д-р Јован Ананиев

Проф. д-р Илија Тодоровски

Вон. проф. д-р Андон Мајхошев

Вон. проф. д-р Игор Камбовски

## Апстракт

Советот на Европа е најстарата и најголемата европска политичка организација базирана врз принципот на меѓувладина соработка. Заштитата на човековите права, демократијата и владеењето на правото ги претставуваат трите основни столба врз кои што се потпира Организацијата. Овие три столба претставуваат почетна точка од која започнува создавањето и надградбата на вредностите и стандардите на Советот на Европа. Сето ова со право го детерминира Советот на Европа како организација која што претставува извор, конструктор и заштитник на највисоките општествени стандарди и човекови вредности. Ваквата лик на Организацијата создава генерална перцепција за тоа дека се работи за идеална и совршена организација во која што демократијата, владеењето на правото и заштитата на човековите права имаат апсолутен примат и доминација над сите останати интереси кои што се карактеристични за современото општество. Но, дали е тоа така? Оваа докторски труд го анализира токму оној моментот на непосреден контакт помеѓу споменатите вредности и државните интереси на земјите членки. Секоја земја членка на Советот на Европа, гледано низ призма на теоријата, би требало по автоматизам и без никакви пречки да ги прифаќа и имплементира вредностите и стандардите на Советот на Европа во рамките на својот севкупен општествен систем. Целта на трудот е да покаже дека во пракса, во рамки на делувањето на државните претставници на земјите членки, постои друга поставеност на приоритетите во делувањето. Поконкретно, целта е да се покаже дека заштитата на државниот интерес е прв приоритет и основна задача во функционирањето на државните претставници. Но, исто така целта е да се покаже дека исполнувањето на приоритетите и задачите се остварува во рамки на целокупниот систем на вредности на Организацијата. Токму таа рамка на системот на вредности ги дефинира контурите на теренот на кој секоја земја членка може легитимно да делува во правец на заштитата на сопствените интереси. Секое излегување од оваа рамка, во правец на заштита на сопствениот државен интерес, би претставувало грубо нарушување на заедничките вредности и правила на однесување. Посочувањето на заштитата на државниот интерес како прв и најважен приоритет во работата и

делувањето на државните претставници, ја покажува реалната слика на Советот на Европа. Ваквата слика отстапува од онаа што ја познаваме како резултат на перцепцијата која што теоретски ја имаме стекнато. Отстапувањата од теоретската слика се реални и видливи, но истовремено и подложени на постојан систем на контрола и корекција меѓу самите земји членки. Токму ова го прави Советот на Европа уникатна организација која што е извонредно потребна на Европа и европските граѓани. Овој труд го докажува присуството на активност и делување во правец на заштитата на државниот интерес. Под поимот државен интерес, се подразбира сето она кое што претставува интерес на една земја членка, нејзината актуелна влада и другите институции кои што се претставени преку делегирани претставници од секоја земја членка. Овој труд нема амбиција да навлегува во подлабока анализа и дефинирање на она што се подразбира како државен интерес во теоретска смисла. И како најважно, независно од тоа што во оваа дисертација се посочуваат несовршеностите на Советот на Европа, во истата се покажува и неоспорната потреба од постоење и функционирање на оваа организација.

Клучни зборови: Совет на Европа, државни претставници, државен интерес, ефикасна заштита, стандарди.

## Abstract

The Council of Europe is the oldest and largest European political organization based on the principle of intergovernmental cooperation. The protection of human rights, democracy and the rule of law are the three essential pillars on which the Organization relies. These three pillars represent the starting point from which the creation and upgrading of the values and standards of the Council of Europe begins. All this rightfully determines the Council of Europe as an organization that is a source, constructor and protector of the highest social standards and human values. This character of the Organization creates a general perception that the Council of Europe is an ideal and perfect organization in which democracy, the rule of law and the protection of human rights have an absolute primacy and dominance over all other points of interest that are characteristic of modern society. But is that so? This dissertation analyzes exactly the moment of direct contact between the mentioned values and the state interests of the member states. According to the theoretical point of view, each member state of the Council of Europe should automatically and without any obstacles accept and implement the values and standards of the Council of Europe within its overall social system. The aim of the dissertation is to show that in practice, within the activities of the state representatives, there is different gradation of the priorities of their functioning. More specifically, the aim is to show that the protection of state interests is the first priority and the basic task in the functioning of state officials. Also, the goal is to show that the fulfillment of priorities and tasks is realized within the entire system of values of the Organization. It is precisely this framework of the value system that defines the contours on the ground where each member state can legitimately act in the direction of the protection of one's own interests. Any overstepping of this framework in the direction of protecting one's own state interest would be a gross violation of the common values and rules of conduct. The pointing to the protection of state interest as a first and foremost priority in the work and acting of state officials shows the real image of the Council of Europe. This picture deviates from the one we know as a result of the perception that we have theoretically gained. Deviations from the theoretical picture are real and visible, but at the same time subject to a permanent system of control and correction between the member states. This is what makes the Council of Europe a unique organization that is indispensable for Europe and European citizens. This paper

proves the presence of activity and action in the direction of the protection of the state interest. The term state interest means everything that is of interest to one-member state, its current government and other institutions represented by delegated representatives from each member state. This dissertation has no ambition to go deeper into the analysis and definition of what is perceived as a national interest in theory. And last and the most important, in spite of the Council of Europe's imperfections, this paper shows the indisputable need for the existence and functioning of this organization.

Key words: Council of Europe, state representatives, national interest, effective protection, standards.



## Содржина

1. Вовед.....	1
1.1. Образложение за научната, уметничката и стручната оправданост на темата	1
1.2. Поимовно категоријален апарат .....	3
1.3. Предмет на истражување.....	4
1.4. Цел на истражувањето .....	4
1.5. Методи, техники и елементи на истражувањето .....	4
1.6. Хипотетска рамка .....	7
1.6.1. Генерална хипотеза .....	7
1.6.2. Прва посебна хипотеза .....	7
1.6.3. Втора посебна хипотеза.....	7
1.6.4. Трета посебна хипотеза .....	7
1.7. Прашања за полуструктурирано интервју .....	7
2. Советот на Европа - олицетворение на стремежот за обединета Европа .....	10
2.1. Митот за обединета Европа .....	10
2.2. Движења кои водат до создавање на Организацијата .....	11
2.3. Граѓанинот во центарот на вниманието на Советот на Европа и неговите стандарди.....	15
2.4. Новата политичка социјализација и оживување политичка култура за обединета Европа како производ од прифатените стандарди востановени од Советот на Европа .....	20
2.5. Симболите на Организацијата.....	23
3. Структурална поставеност на Советот на Европа.....	26
3.1. Органи и останати значајни институции на Советот на Европа .....	26
3.1.1. Комитет на министри .....	26
3.1.2. Парламентарно собрание на Советот на Европа .....	32
3.1.3. Конгрес на локални и регионални власти .....	36
3.1.4. Генерален секретар на Советот на Европа .....	39

3.1.5.	Заменик генерален секретар на Советот на Европа .....	43
3.1.6.	Европскиот суд за човекови права.....	45
3.1.7.	Комесар за човекови права.....	57
3.2.	Секретаријат на Советот на Европа .....	63
3.2.1.	Организација и мандат на Секретаријатот на Советот на Европа.....	63
3.2.2.	Заклучни согледувања во однос на кадровската поставеност и активностите на Секретаријатот на Советот на Европа .....	82
3.3.	Систем на конвенции, повелби, договори и мониторинг тела на Советот на Европа .....	85
3.3.1.	Европска конвенција за човекови права и фундаментални слободи.....	85
3.3.2.	Рамковна конвенција за национални малцинства.....	102
3.3.3.	Европска социјална повелба на Советот на Европа .....	108
3.3.4.	Конвенција за компјутерски криминал.....	113
3.3.5.	Банката за развој на Советот на Европа (CEB).....	121
3.3.6.	Европската комисија против расизам и нетолеранција (ECRI).....	124
3.3.7.	Европски комитет за превенција од тортура и нехуман или деградирачки третман или казнување (CPT) .....	127
3.3.8.	Управувачкиот комитет за човекови права (CDDH).....	130
3.3.9.	Група држави против корупцијата (ГРЕКО).....	135
3.3.10.	Комитет на експерти за евалуација на мерките за спречување на перење пари и финансирање на тероризам (MONEYVAL) .....	139
3.4.	Начин на одлучување во Советот на Европа .....	142
3.4.1.	Комитет на министри .....	145
3.4.2.	Комитет на заменици министри.....	154
3.4.3.	Заклучни согледувања .....	168
3.5.	Постојани мисии на земјите членки .....	169
3.6.	Советот на Европа и Европската Унија .....	172
3.6.1.	Соработка од аспект на трајни вредности .....	173
3.6.2.	Заеднички програми .....	181

3.6.3.	Пристапување на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права .....	183
3.6.4.	Влијание на ЕУ врз одлуките на Комитетот на министри и други институции на Советот на Европа .....	185
3.6.5.	Заклучни согледувања .....	188
4.	Посебен осврт кон резултатите од спроведените интервјуа.....	191
4.1.	Прашања содржани во унифицираниот прашалник.....	195
4.2.	Посебен осврт кон резултатите од спроведените интервјуа во однос на прашањата коишто се однесуваат на функционирањето на дипломатските претставници на земјите членки.....	199
4.2.1.	Улогата на државните претставници во рамки на појавата и тенденциите за примена на деловниците за работа и другите правни акти на Советот на Европа во функција на заштита на државните интереси, наспроти нивната примена во функција на заштитата на воспоставените вредности на Организацијата .....	199
4.2.2.	Модели кои што се применуваат од страна на претставниците на земјите членки за наметнување на државните интереси .....	215
4.2.3.	Улогата на државните претставници при создавањето на сојузи и блокови меѓу земјите членки коешто придонесува за формирање на влијателно или доминантно мнозинство во процесот на креирање политики на Комитетот на министри и Советот на Европа во целина .....	229
4.2.4.	Основи на кои се врши создавањето на сојузи и групи меѓу земјите членки	236
4.3.	Посебен осврт кон спроведените интервјуа во однос на прашањата кои се однесува на начинот на функционирање на Секретаријатот на Советот на Европа, односно државните претставници вработени во Организацијата .....	245
4.3.1.	Влијанието на функционерите и вработените претставници на земјите членки во Советот на Европа во процесот на подготовка на нацрт одлуки, резолуции, како и другите документи кои се однесуваат или се од посебен интерес за земјите од каде што доаѓаат споменатите претставници и функционери .....	245
4.3.2.	Улогата на Секретаријатот на Советот на Европа во целокупниот процес на донесување одлуки.....	254
4.3.3.	Постоенето на разлики, несоодветно ниво на меѓусебна координација, како и постоење на спротивставени позиции меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар на Советот на Европа .....	263
4.3.4.	Соработката и поддршката којашто ја пружа Секретаријатот на Советот на Европа кон Постојаните мисии на земјите членки во функција на обезбедување помош во однос на примената на воспоставената пракса на функционирање и	

колективната меморија на Советот на Европа, како и во однос на пристапот до веќе донесените одлуки и резолуции .....	272
4.4. Посебен осврт кон спроведените интервјуа во однос на прашањата коишто имаат општ карактер.....	281
4.4.1. Влијанието, моќта и степенот на прифаќање на аргументите во рамки на функционирањето на Советот на Европа .....	281
4.4.2. Појавата на судир меѓу владеењето на правото и заштитата на човековите права, како два од трите столба на Советот на Европа .....	290
4.4.3. Системот на колективна меморија на Советот на Европа .....	302
4.4.4. Улогата и влијанието на сите засегнати страни (земјите членки, Генералниот секретар, Секретаријатот на Комитетот на министри, ЕСЧП, ПССЕ, итн.) во процесот на спроведување на веќе донесените одлуки, решенија, судски пресуди и сл., во контекст на конфронтација на државните интереси на засегнатите земји членки со интересите на Советот на Европа.....	315
4.4.5. Лични ставови и коментари на соговорниците во врска со прашањата коишто предмет од интерес на темата на трудот .....	330
5. Заклучоци .....	334
6. Кратенки.....	353
7. Користена литература .....	356
8. Електронски извори.....	360

# 1. Вовед

## 1.1. Образложение за научната, уметничката и стручната оправданост на темата

Советот на Европа е најстарата и најголемата европска организација. Формирана по завршувањето на Втората светска војна, во услови кога Европа и светот беа исправени пред сериозен предизвик како да се санираат разорните и катастрофални последици предизвикани од војната. Постоеше заедничко чувство дека е неопходно да биде создадена нова европска организација која ќе овозможи креирање на нов начин на живот врз основа на принципите на демократија, владеење на правото и почитување на човековите права. Во исто време, таквата организација би имала за цел да создаде такви политички услови кои ќе овозможат тоталитаризмот никогаш повеќе да не добие повторна шанса во Европа.

Денес, сведоци сме дека Европа се соочува со сериозни проблеми и предизвици кои ја загрозуваат нејзината безбедност и стабилност. Земјите членки се доведени во позиција да ја штитат својата безбедност, државни и национални интереси и по цена на нарушување и повреда на човековите права. Во овој момент постојат земји членки на Советот на Европа кои ја имаат времено суспендирано Европската конвенција за заштита на човековите права, исклучиво поради потребата од заштитата на безбедноста на сопствените граѓани. Токму затоа може да се заклучи дека Советот на Европа и неговите вредности се најпотребни од кога било за европскиот континент.

Тенденцијата којашто постои кај земјите членки да се обезбеди мир, стабилност, безбедност и владеење на правото во многу случаи доведува до појава на прекршување на човековите права. Оваа појава е мошне комплексна и во најголем број случаи лежи на онаа тенка линија којашто ја спојува, но и разделува потребата од обезбедување на владеење на правото, мирот и стабилноста за сопствените граѓани, наспроти почитувањето на човековите

права на секој поединец во секоја земја членка на Советот на Европа.

Токму тоа е предмет на истражување на овој труд, односно да ја претстави комплексноста на судирот меѓу двата столба на Организацијата, владеењето на правото и заштитата на човековите права преку призмата на делување на државните претставници на земјите членки. Целта е да се направи обид за да се дојде до одговорот на прашањето: „Што е поважно во моментот – владеењето на правото или заштитата на човековите права, односно заштитата на државниот интерес или заштитата на општиот интерес на Советот на Европа и интересот и правата на европскиот граѓанин?“ Одговорот на ова прашање не може ниту, пак, е намера да биде исклучив и конкретно дефиниран во поглед на тоа што е поважно во моментот. Се разбира дека двата столба врз кои се потпира Организацијата се од исклучителна важност. Во тој правец и улогата и функционирањето на државните претставници добива на исклучително значење. Затоа сметаме дека кон ова прашање е неопходно да се пристапи на сосема отворен начин, со цел да се определи степенот на суштинското наспроти формалното функционирање на Организацијата, во поглед на почитување и примена на воспоставените вредности, преку анализа на функционирањето на државните претставници на земјите членки.

Република Македонија е член на Советот на Европа од 9 ноември 1995 година. Повеќе од дваесет години земјата посветено работи на усвојување и примена на стандардите на Организацијата. Усвојувањето и примената на стандардите на Советот на Европа претставуваат неизоставен услов на патот на остварувањето на стратешката цел на државата, полноправното членство во Европската Унија. Токму таа посветеност кон реализацијата на оваа стратешка цел ја прави Европската Унија доминантна тема во македонското секојдневие. Огромната гравитациона моќ и доминација на македонските евроинтеграции и ЕУ како организација, придонесуваат скоро целокупното внимание на македонската стручна и политичка номенклатура да биде свртено токму кон Европската Унија. Поради тоа, Советот на Европа останува во сенката на ЕУ, со далеку помала визибилност од онаа што реално ја заслужува и постои потреба од неа.

Имајќи ги во предвид овие факти, секундарна цел на овој труд е да се направи обид и да се даде придонес за зголемување на видливоста на Советот на Европа во македонското општество. Значењето на полноправното членство на Република Македонија во Советот на Европа, во услови кога земјата се соочува со постојани опструкции на својот евроинтегративен пат, е исклучително големо и не смее да биде занемарено од македонското политичко секојдневие. Вредностите на Организацијата треба да претставуваат стандардна понуда на македонската политичка сцена во заложбите за подобрување на сите аспекти од општественото и економското живеење во Република Македонија.

## 1.2. Поимовно категоријален апарат

Под поимот државен интерес се подразбира сето она коешто претставува интерес на една земја членка, нејзината актуелна влада, како и сите останати државни институции коишто се претставени преку делегирани претставници. Овој труд нема амбиција да навлегува во подлабока анализа и дефинирање на она што се подразбира како државен интерес во теоретска смисла.

Под поимот државни претставници се подразбира секој поединец којшто функционира во рамки на севкупната кадровска архитектура на Советот на Европа. Во рамки на трудот е направена генерална поделба на три категории на државни претставници, кои како такви се предмет на анализа за потребите на темата на овој труд.

Под поимот правни акти се подразбира сето она коешто е усвоено од страна на органите и телата на Советот на Европа и коешто претставува правна обврска за земјите членки. Во рамките на поимот правни акти ги ставаме: договорите, конвенциите, повелбите, одлуките, резолуциите, деловниците за работа, па дури и националното законодавство на земјите членки, итн.

### 1.3. Предмет на истражување

Предмет на истражување на овој труд се државните претставници на земјите членки и начинот на нивното функционирање. Поконкретен предмет на истражувањето е функционирањето на државните претставници во контекст на креирањето и употребата на правните акти на Советот на Европа. Исто така, како дел од предметот на истражување се приоритетните области на функционирање на државните претставници во рамки на севкупното функционирање на Советот на Европа.

### 1.4. Цел на истражувањето

Целта на ова истражување е да се утврди:

- Постапеноста на приоритетите при делувањето на државните претставници;
- Учеството на државните претставници во процесот на креирање и примената на правните акти Советот на Европа;
- Влијанието на ефикасноста при делувањето на државните претставници во процесот на креирање и примена на правните акти во функција на одбрана на државниот интерес;
- Степенот на почитување на вредностите и стандардите на Советот на Европа, со посебен акцент на конфронтацијата меѓу заштитата на човековите права и владеење на правото во услови на делување во правец на заштита на државниот интерес.

### 1.5. Методи, техники и елементи на истражувањето

Во текот на подготовката на трудов се употребени стандардните методи: антрополошка метода, дедуктивната и индуктивна метода, анализа, синтеза, класификација, како и споредбена и историска метода. Исто така, се



употребени техниките анализа на содржина со конкретизација на документи и интервјуа. Заради ефикасно истражување се подготви инструмент-образец за анализа на документи и протокол-потсетник за полуструктурирано интервју. За таа цел се формулирани 13 унифицирани прашања според кои се вршеше истражување по принципот на правење на интервјуа со еминентни претставници на земјите членки. Исто така, се формулираа и употребија уште неколку сета на прашања коишто се однесуваат на одредени специфики за кои беа потребни дополнителни објаснувања од поедини соговорници.

Направено е истражување на целокупната структурална поставеност на Советот на Европа. Ваквата структурална поставеност е опишана во рамки на трудот, со цел да се долови комплексноста и големината на Советот на Европа како меѓународна организација. Во рамките на овој дел од трудот се поместени коментари и заклучоци во врска со предметот од интерес на трудот.

Направена е анализа и посебен осврт на делувањето на три групи на државни претставници и тоа:

- државни претставници именувани од земјите членки;
- државни претставници избрани и именувани од органите на Советот на Европа;
- државни претставници вработени во Советот на Европа.

Во рамките на овој дел од трудот се содржани најголемиот дел од заклучоците и коментарите присутни во севкупната содржина на трудот.

Заради поголема теориска втемеленост на истражувањето, е консултирана поширока литература која се однесува на Советот на Европа.

При изработката на докторскиот труд се реализирани повеќе активности кои се одвиваат паралелно или сукцесивно по следниот редослед:

- Формулирање и разработка на тези за предметното истражување;
- Студиска посета на Библиотеката на Европскиот суд за човекови права во траење од најмалку 10 дена во функција на систематизација на литература која е користена за потребите на трудот;

- Лично присуство и учество во работата и функционирањето на Советот на Европа;
- Подготовка на протокол за интервју;
- Спроведување на интервјуа со соговорници кои поседуваат стручни квалификации за темата којашто е предмет на обработка. Соговорниците се избрани со намера да претставуваат различни сегменти од функционирањето на Советот на Европа со цел да се добие слика преку повеќе перспективи на набљудување на прашањата од интерес на овој труд. Во интервјуата се вклучени актуелни и поранешни амбасадори на земјите членки на Советот на Европа, членови на мониторинг телата на Советот на Европа, експерти, дипломати и др.
- Собирање на податоци;
- Обработка на податоците;
- Анализа на податоците;
- Анализа на содржина на документи од јавен карактер (направена врз основа на протокол за анализа на документи);
- Анализа на содржината на спроведените интервјуа;
- Анализа на конкретни случаи од функционирањето на Советот на Европа, коишто се во контекст на поставената теза;
- Обработка на резултатите од анализата;
- Пишување на докторат во чијашто содржина беше вклучено: давање на општ приказ на Советот на Европа; анализа на органите, телата и институциите на Советот на Европа; начинот на нивната поставеност; начинот на функционирање и усвојување на одлуки; анализа на системот на конвенции и други правни акти на Организацијата; посебен осврт кон резултатите од спроведените интервјуа, итн;
- Изведување на заклучоци.

## 1.6. Хипотетска рамка

### 1.6.1. Генерална хипотеза

Ако претставникот на земјата членка учествува во создавањето и примената на правните акти, тогаш ќе има поефикасна заштита на државните интереси.

#### - Независна варијабла

Ефикасноста на претставниците на земјите членки во создавањето и примената на правните акти.

#### - Зависна варијабла

Ефикасна заштита на државните интереси.

### 1.6.2. Прва посебна хипотеза

Ако државните претставници, именувани од земјата членка се ефикасни, тогаш ќе има поголема заштита на државните интереси.

### 1.6.3. Втора посебна хипотеза

Ако државните претставници, избрани и именувани од органите на Советот на Европа, се ефикасни, тогаш ќе има поголема заштита на државните интереси.

### 1.6.4. Трета посебна хипотеза

Ако државните претставници вработени во Советот на Европа, се ефикасни, тогаш ќе има поголема заштита на државните интереси.

## 1.7. Прашања за полуструктурирано интервју

Интервјуто со соговорниците беше реализирано врз основа на следните прашања:

1. Кое е вашето мислење во врска со индикациите дека деловниците за работа и другите правни акти на Советот на Европа се користат од страна на земјите членки првенствено за заштита на своите национални

и државни интереси, наспроти заштитата на воспоставените вредности на Организацијата?

2. Кои модели на наметнување на државни интереси се применуваат од страна на претставниците на земјите членки (поднесување на амандмани, барање поддршка, размена на поддршка, лобирање, создавање на групации, влијание во фазата на подготовка на нацрт предлог на одлуки, резолуции, итн.)?
3. Дали постои создавање на сојузи и блокови меѓу земјите членки коешто придонесува за формирање на влијателно или доминантно мнозинство во процесот на креирањето политики на Комитетот на министри и Советот на Европа во целина?
4. На која основа се врши создавањето на сојузи и групи (заеднички интерес, добри билатерални односи, мултилатерални односи во контекст на поширок интерес, соседни земји, земји кои припаѓаат на ист регион, принципот на реципроцитет, лични контакти, итн.)?
5. Какво е вашето мислење за влијанието на вработените и функционерите на Советот на Европа во процесот на подготовка на нацрт-одлуки, резолуции и други документи кои се однесуваат или се од посебен интерес за земјите од каде што доаѓаат споменатите лица?
6. Каква е улогата на Секретаријатот на Советот на Европа во целокупниот процес на донесување одлуки?
7. Дали постојат разлики, несоодветно ниво на меѓусебна координација, дури и спротивставени позиции меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар на Советот на Европа како претставник на целокупниот Секретаријат на Советот на Европа?
8. Дали Секретаријатот соработува со Постојаните мисии со цел да им обезбеди помош во однос на примената на воспоставената пракса на функционирање, во однос на колективната меморија на Советот на

Европа, како и во однос на пристапот до веќе донесените одлуки и резолуции?

9. Колку е силна моќта на аргументите? Дали постои прифаќање на аргументи ако тие се правилно презентирани пред структурите кои донесуваат одлуки на соодветно ниво и во однос на прашања за кои имаат надлежност?
10. Дали има појава на судир меѓу два од трите столба на Организацијата, владеењето на правото и заштитата на човековите права, со цел донесување на некои сложени одлуки кои формално - правно ги задоволуваат пропишаните правила и процедури за нивно донесување, но ја занемаруваат заштитата на човековите права?
11. Дали постои систем на колективна меморија? Кој е чувар на колективната меморија? Дали има појава на злоупотреба на колективната меморија и вообичаената пракса на делување?
12. Каква е улогата и влијанието на сите засегнати страни (земјите членки, Генералниот секретар, Секретаријат на Комитетот на министри, ЕСЧП, ПССЕ, итн.) во процесот на спроведување на веќе донесените одлуки, решенија, судски пресуди и сл., во контекст на конфронтација на националните интереси на засегнатите држави со интересите на организацијата (СЕ)?
13. Ваши лични ставови и коментари во врска со некое од претходните прашања!

## 2. Советот на Европа - олицетворение на стремежот за обединета Европа

### 2.1. Митот за обединета Европа

Крајот на Втората светска војна неизбежно ја наметна потребата од воспоставување на стабилен поредок на европскиот континент, којшто ќе има за цел да обезбеди мир, стабилност и просперитет. Европа и светот беа исправени пред сериозен предизвик: како да се санираат разорните и катастрофални последици предизвикани од војната. Постоеше заедничко чувство дека е неопходно да биде создадена нова европска организација која ќе овозможи креирање на нов начин на живот врз основа на принципите на демократија, владеење на правото и почитување на човековите права. Во исто време, таквата организација би имала за цел да создаде такви политички услови кои ќе овозможат тоталитаризмот никогаш повеќе да не добие повторна шанса во Европа. Континентот беше исправен пред сериозен предизвик, подеднакво голем како што беше предизвикот за военото справување со идеологијата на фашизмот и тоталитарниот начин на уредување и владеење, како производ на фашистичката идеологија. Покрај воениот пораз којшто му беше нанесен на фашизмот, Европа мораше да го порази и разоружа ова зло во неговата основа, да ја порази митологијата врз која се потпираше и со која создаде повеќе милионска армија на следбеници и поддржувачи. Процесот на военото наоружување на Германија и другите фашистичките земји во текот на триесеттите години од минатиот век, беше јасно воочен и предизвика вознемирување и негативни реакции. Но, ненавременото согледување на менталното наоружување на широките народни маси, преку раѓањето и воздигнувањето на митологијата за супериорноста на одредени народи, ја имаше за последица неизбежната конфронтација во Европа со цела своја жестина и во дотогаш невидени и незапаметени облици и размери. Токму справувањето со овој тип на „ментално наоружување“ беше основната задача која требаше да ја исполни новата европска организација.

Справувањето со митските димензии на фашизмот создаде потреба од појава на нивен контрапункт којшто ќе го воздигне митот за обединета Европа во која ќе владеат мирот, стабилноста, демократијата и правото, а чиешто средиште ќе биде човекот, граѓанинот како поединец, со целосен респект на неговите права и слободи<sup>1</sup>. Комплексноста на европскиот континент, којшто во текот на историјата поминал низ бројни премрежја и на кој живеат различни народи со сопствен идентитет, традиција, култура и политичка митологија, дополнително ја комплицираше реализацијата на идејата за создавање на организација која ќе ги исполни зацртаните цели. Создавањето на нова филозофија и нов начин на размислување, којшто во основа ќе го има меѓусебното почитување, еднаквост, толеранција, соработка и други вредности кои во целост се спротивни на вредностите создадени од фашизмот, беше потешкиот дел од задачата, отколку самото физичко структурирање и востановување на новата организација.

## 2.2. Движења кои водат до создавање на Организацијата

Мотивирани и инспирирани, но попрецизно кажано, притиснати од потребата за преземање на соодветни и брзи чекори во правец на изнаоѓање на соодветен одговор за претстојните предизвици, плејада на тогашни европски политичари, со поединечни иницијативи и групни активности го отпочнаа процесот на создавањето на политичка организација која ќе ги задоволи наметнатите потреби. Уште пред самото завршување на војната, политичари како Винстон Черчил од Велика Британија, идеалисти како Ричард Кауденхов-Калерги од Австрија, писатели како Салвадор де Мадариага од Шпанија, како и поранешните припадници на француското движење на отпорот Анри Френе и Алберт Ками го предвидоа и најавија правецот на политичко движење на поствоена Европа. Во 1946 година во својот инспиративен говор во Цирих, Винстон Черчил ја промовираше идејата за француско-германското

---

<sup>1</sup> Опишано во член 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

помирување и европското обединување. Формирањето на „Меѓународниот координативен комитет на движења за европско единство“<sup>2</sup> во 1947 година, беше првиот чекор којшто идејата за обединета Европа ја стави во еден вид организирана форма на политичко движење. Следниот чекор беше направен во 1948 година во Хаг, Холандија, кога повеќе проевропски движења организираа Конгрес<sup>3</sup>, со масовно присуство на поддржувачите на идејата за обединета Европа, а на кој беше промовирано европското единство и беа поставени темелите на идната Европа. Следниот и клучен чекор во процесот на европското обединување, беше формирањето на Советот на Европа како меѓународна организација заснована на меѓувладина соработка.

Советот на Европа е најстарата и најголемата европска политичка организација. Организацијата официјално е основана во Лондон на 5- мај 1949 година со потпишување на „Договорот од Лондон“ од страна на десетте земји основачи: Белгија, Данска, Франција, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Шведска и Обединетото Кралство. На првиот состанок на Комитетот на министри одржан во Стразбур на 8- август истата година, кон Организацијата беа поканети да се придружат Грција, Турција и Исланд. Во периодот меѓу 1949 и 1969 година кон Советот се приклучуваат: Сојузна Република Германија, Австрија, Швајцарија, Кипар и Малта. Во седумдесеттите години од минатиот век се приклучуваат: Португалија, Шпанија и Лихтенштајн, а во наредната декада членки стануваат Сан Марино и Финска. Најголем прилив на нови земји членки се случува во текот на последната декада од дваесеттиот век, при што кон Организацијата се приклучуваат поранешните комунистички земји од Централна и Југоисточна Европа, земјите од поранешниот Советски Сојуз и земјите од поранешна СФРЈ. Република Македонија полноправното членство го стекнува на 9 ноември 1995 година.

---

<sup>2</sup> The International Committee of the Movements for European Unity.

[http://www.cvce.eu/content/publication/2008/4/2/7f755781-133b-4738-b04f-918204c2810b/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2008/4/2/7f755781-133b-4738-b04f-918204c2810b/publishable_en.pdf)

<sup>3</sup> The Congress of Europe in The Hague (7 to 10 May 1948).

<http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/7b137b71-6010-4621-83b4-b0ca06a6b2cb/4b311dc0-cbe6-421d-9f9a-3bc8b1b155f6>



Денес Советот на Европа е организација во која членуваат 47 земји, една земја е кандидат за членство (Белорусија), а пет земји имаат статус на набљудувач (САД, Канада, Јапонија, Светата Столица и Мексико). Седиштето на Советот на Европа се наоѓа во палатата Европа во Стразбур, Франција, град на самата граница со Германија, коешто претставува своевиден симбол на европското поврзување и обединување како одговор на катастрофалните последици на двете светски војни. „Јас верувам дека европското семејство може да дејствува обединето и единствено во рамки на Советот на Европа“, се зборови искажани уште во 1942 година од еден од татковците на Советот на Европа, британскиот премиер Винстон Черчил. Организацијата е формирана со цел создавање на единствена Европа во чијшто фундамент се вградени слободата, демократијата, заштитата на човековите права и владеење на правото. „Наша должност е никогаш да не го заборавиме слоганот на основачите и татковците на европските интеграции, ‘Никогаш повторно’“, беше кажано во април 2009 година од страна на Луис Марија де Пуиг, Претседател на Парламентарното собрание на Советот на Европа, по повод одбележувањето на шеесетгодишнината од постоењето на Советот на Европа. Идејата за обединета Европа во себе содржеше две основни компоненти кои ја детерминираа нејзината сила. Првата компонента се однесуваше на минатото, а една од целите за формирањето на Советот на Европа беше да се создаде систем на вредности преку кои тоталитаризмот, како што веќе посочивме, никогаш нема да добие втора шанса во Европа. Втората компонента се однесуваше на иднината и имаше за цел востановување на стандарди кои ќе бидат широко прифатени и ќе овозможат просперитет и соработка на европскиот континент. Создаден врз траумите и разорните последици од Втората светска војна, Советот на Европа се издигна во организација која ќе ги обедини сите европски земји и ќе востанови серија на вредности и стандарди кои ќе овозможат цврста основа за трите столба врз кои се потпира организацијата: демократија, почитување на човековите права и владеење на правото.

Зошто токму градот Стразбур е определен за седиште на Организацијата? Низ текот на историјата градот Стразбур во повеќе наврати во различни периоди наизменично потпаѓал под владеење на Франција и на Германија. Само во

дваесеттиот век Стразбур трипати бил „принудуван“ да ја „менува страната“. Токму таквиот историски контекст на овој град бил искористен како основа која ќе прати силна симболична порака за француско - германското помирување коешто претставува фундамент за севкупното европско помирување и меѓусебно интегрирање и соработка. Изборот на Стразбур за град во кој ќе биде сместено седиштето на Советот на Европа од една страна има симболичен карактер, но од друга страна, тоа е град којшто е далеку од влијанието и силната политичка гравитација која по природа на нештата би била присутна во некој од главните градови на европските земји.

Советот на Европа е меѓународна организација со седиште во Франција, но, во исто време, целосно независен од земјата домаќин. Односите меѓу Советот и Франција се уредени преку Специјален договор кој се однесува на седиштето на Советот на Европа, склучен во Париз на 2 септември 1949 година и којшто обезбедува и предвидува „неповредливост на објектите и просториите на Советот“.

На почетокот постоеле два пристапа за тоа на кој начин треба да биде организирано функционирањето на Советот на Европа и на кој начин треба да се носат релевантните одлуки во Организацијата. Француско - белгискиот пристап одел во правец на создавање на „федерална Европа“ при што одлуките би се носеле во рамки на Парламентарното собрание на Советот на Европа. Ваквиот пристап не бил прифатлив за Обединетото Кралство кое се залагало за меѓувладина соработка на земјите членки. Моделот на донесување на одлуки по принципот на надгласување во Парламентарното собрание во перспектива би довел до појава на спротивни ефекти од посакуваните и она што претставуваше основна идеја за формирање на Советот на Европа. Наместо до приближување, соработка и интеграција во одредена фаза би дошло до класично надгласување и појава на победници и поразени. Со цел да се избегне можноста од појава на вакви ефекти бил прифатен британскиот пристап којшто се залагал за меѓусебно усогласување и донесување на консензуални одлуки. Како резултат на тежината на британските аргументи било дефинирано одлуките да ги носи Комитетот на министри, како највисоко орган на Советот на Европа, составен од претставниците на земјите членки.

## 2.3. Граѓанинот во центарот на вниманието на Советот на Европа и неговите стандарди

Човекот, односно граѓанинот, како елементарен дел и основна клетка на едно граѓанско и демократско општество е во средиштето на вниманието на Советот на Европа. Човековите права и нивната заштита се јасно дефинирани во Европската конвенција за заштита на човековите права<sup>4</sup>. Конвенцијата е прифатена од сите земји членки на Советот на Европа и таа претставува правен акт којшто ги регулира прашањата од оваа област со правна сила којшто ја надминува силата на националните законодавства. На овој начин таа претставува гарант за секој европски граѓанин, како и за почитувањето на неговите индивидуални и групни права.

Процесот за стекнување на граѓанските и човекови права во текот на историјата бил долготраен и проследен со многу еволутивни промени. Уште во време на Антиката постоел концепт на граѓанско општество и постоела дефиниција за статусот граѓанин, но, во исто време, постоеле и робови кои воопшто не биле сметани за луѓе. Со текот на историјата доаѓа до ширење на опсегот на популацијата која се здобивала со статусот граѓанинот и којшто опфаќал сè поширок круг на припадници на едно општество. Така, во 212 година од нашата ера, за време на римскиот император Каракала, бил донесен акт, *Constitutio Antoniana*<sup>5</sup>, со кој на сите слободни граѓани на Римското царство, вклучително и на жените, им бил доделен статусот граѓанин.

Стекнувањето на слободите и правата не се одвивал само по еволутивен пат. Бројни се примерите на буни, востанија и револуции кои имале граѓански карактер, со цел подобрување на правата на поединецот. Таа борба е постојана и не е дадена еднаш за секогаш. Борбата за човековите права и слободи е континуиран процес и секогаш подложен на ерозија и загрозување.

---

<sup>4</sup> Европска конвенција за заштита на човековите права.

[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

<sup>5</sup> Милан Матиќ, Граѓанин, стр. 346, Енциклопедија политичке културе, 1993, Савремена администрација-Београд, Милан Матиќ и Милан Подунавац.

Француската револуција го имала слоганот „Нема повеќе поданици“ и официјално го прогласила крајот на феудализмот, феудалните односи и феудалниот третман на човекот. „Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот“, од 1789 година<sup>6</sup>, јасно ги прокламирала еднаквоста и правата на граѓаните, како и нивната неприкосновеност како политички единки. Но, веќе со следниот чекор, усвојувањето на Уставот од 1791 година<sup>7</sup>, бил воведен изборен систем кој граѓаните ги групирал во две групи: активни, со право на глас и пасивни, кои немале избирачко право. Ова е јасна илустрација и потврда на констатацијата дека борбата за човековите права и слободи е процес којшто постојано треба да се одвива и којшто е под перманентен удар и тоа не само во минатото, туку и ден денес.

Концептот на национални држави, којшто се појавува и оформува во XVIII и XIX век, игра значајна улога во понатамошниот развој на граѓанското начело. Се смета дека овие нации - држави се суверени во смисла на практикување на врховна политичка власт во рамките на нивните територијални граници и остануваат слободни од попречување од надворешни тела<sup>8</sup>. Токму создавањето на доволно силна и организирана „неутрална“ држава, способна да го „надгледува“ остварувањето на правата и слободите<sup>9</sup>, претставува појдовна основа и се смета за темел на концептот за модерно граѓанство. Основното јадро од кој се развил принципот на модерното граѓанство се т.н. лични, односно цивилни права, зад кои стојат револуционерните идеи дека се работи за природни права реализирани во големите граѓански револуции. Втората генерација на права, која го опфаќа начелото на цивилни права, го

---

<sup>6</sup> Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html>

<sup>7</sup> Constitution de 1791.

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>

<sup>8</sup> Бејл, Т. (2009), „Европска политика – компаративен вовед“, Скопје, Академски печат, стр.44.

<sup>9</sup> Милан Матиќ, Граѓанин, стр. 348, Енциклопедија политичке културе, 1993, Савремена администрација-Београд, Милан Матиќ и Милан Подунавац.

сочинуваат политичките права, а третата социјалните и економските права<sup>10</sup>. Во последните неколку декади доаѓа до „експанзија“ на опфатот на човековите права и слободи по многу основи. Особено дискриминацијата како термин, како и борбата против неа по повеќе основи, станува составен дел на Конвенцијата за заштита на човековите права преку Протоколот 12 на Конвенцијата<sup>11</sup>. Општата забрана на дискриминација по основа на: пол, раса, боја на кожа, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, поврзаност со национално малцинство, имот, раѓање или друг статус<sup>12</sup>, правата на жената на репродукција, правото на вистинита информација, еколошките права и многу други права, ја сочинуваат четвртата генерација на граѓански права и слободи.

Имајќи го во предвид претходното, можеме да кажеме дека токму земјите членки на Советот на Европа во својата основа го имаат концептот на национални држави, дополнет и надграден со граѓанскиот концепт и токму Советот на Европа заедно со земјите членки кои ја сочинуваат Организацијата, имаат опфат на сите споменати права. Земјите членки, во согласност со Конвенцијата и нејзините дополнителни протоколи, се обврзани во целост да се грижат за нивно почитување.

Граѓанинот како поединец, како и почитувањето на граѓанските и човековите права и слободи се основниот фундамент на демократското општество и на демократијата како систем на политичко уредување. „Според Хаек<sup>13</sup>, демократијата не е цел сама по себе, поточно таа е средство („утилитарна алатка“) за зачувување на највисоката политичка цел, слободата.“<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Милан Матиќ, Граѓанин, стр. 349, Енциклопедија политичке културе, 1993, Савремена администрација - Београд, Милан Матиќ и Милан Подунавац.

<sup>11</sup> Protocol No. 12 to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms.

[http://www.echr.coe.int/Documents/Library\\_Collection\\_P12\\_ETS177E\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P12_ETS177E_ENG.pdf)

<sup>12</sup> Содржано во член 1 од Протоколот број 12 кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи.

<sup>13</sup> Friedrich Hayek бил австриско-британски економист и филозоф, најпознат по својата одбрана на класичниот либерализам. Хајек бил главен социјален теоретичар и политички филозоф на дваесеттиот век, добитник на Нобелова награда.

<sup>14</sup> Хелд, Д. (2008) Модели на демократија, Трајкоска, М., Скопје, Академски печат, стр. 265.

Демократијата, покрај почитувањето на човековите права и владеење на правото, е еден од трите столба врз кои се потпира Советот на Европа. „Самата идеја за демократијата е од голема важност бидејќи таа не претставува само уште една вредност меѓу множеството други како што се: слободата, еднаквоста или правдата. Демократијата е вредност што може да поврзува и да биде посредник помеѓу натпреварувачки, пропишани правила. Таа е ориентациона точка која може да помогне во создавањето на база за одредување на односите помеѓу различни нормативни одредници. Истовремено, демократијата не претпоставува веќе постигната согласност на различни вредности. Многу почесто таа предлага начини за поврзување на различни вредности една кон друга.“<sup>15</sup> Демократизацијата подразбира повеќе од само демократски избори. „Демократизацијата бара сеопфатен пристап, однесувајќи се не само на одржување на слободни и фер избори, туку и на изградба на политичка култура на демократијата и развојот и одржувањето на институции за поддршка на тековната пракса на демократски политики.“<sup>16</sup> Демократизацијата, исто така, бара почитување на владеење на правото, човековите права, малцинствата, социјален развој и целосна интеграција на жените во општеството. Сето ова јасно посочува на заклучокот дека ефикасната заштита на човековите права и доследното почитување на принципот на владеење на правото одат во комбинација со демократијата како начин на општествено уредување.

Демократијата како уредување, својствено за сите земји членки на Советот на Европа, се потпира на начелото на „мнозинството“ во процесот на одлучување на сите нивоа, како клучна претпоставка на секоја демократија<sup>17</sup>. Советот на Европа, како организација која има за цел да создаде систем на вредности кои во целост ќе се спротивстават на „вредностите и придобивките“ на фашизмот, во целост ги почитува и имплементира демократските принципи и начелото на

---

<sup>15</sup> Хелд, Д. (2008) Модели на демократија, Трајкоска, М., Скопје, Академски печат, стр. 334.

<sup>16</sup> Boutros-Ghali, B. (1996), An Agenda for Democratization, New York, United Nations, p.54.

[http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An\\_agenda\\_for\\_democratization.pdf](http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf)

<sup>17</sup> Милан Матиќ, Граѓанин, стр. 350, Енциклопедија политичке културе, 1993, Савремена администрација-Београд, Милан Матиќ и Милан Подунавац.

владеење на мнозинството. Исто така, Советот на Европа има развиено такви механизми и стандарди кои имаат за цел да ја спречат т.н. „тиранија на мнозинството“ врз малцинските групи. Но, изградени се и стандарди и механизми кои ја спречуваат злоупотребата на правата и законските норми од страна на малцинските групи и појавата на т.н. „тиранија на малцинствата“. Постојат повеќе основи за дефинирање на тоа што претставува малцинска група во рамки на едно општество, но најекспонирана е припадноста кон т.н. национални малцинства. Механизмот за спречување на т.н. „тиранија на малцинствата“ е од исклучително значење затоа што „историјата на Европа обезбедува мноштво примери на крвави последици од малцинскиот национализам“<sup>18</sup>.

Кога зборуваме за човековите права би сакале да го потенцираме правото и слободата на собирање и здружување, вклучително и правото на протест, кои се регулирани со членот 11 од Конвенцијата. Во него јасно се наведени аспектите врз коишто се потпира ова право. Ова право е квалификувано право и истото во одредени случаи може да биде ограничено со закон и тоа:

- во случаи кога е загрозувана националната и јавната безбедност,
- спречување на нереди и криминал,
- заштита на здравјето или моралот,
- заштита на правата и слободите на други.

Ова право, во секоја развиена демократска политичка култура, се смета за „право над сите права“ и за „мајка на сите други права“. Тоа е право коешто му овозможува на граѓанинот постојано и активно учество во демократските процеси, а коешто претставува своевиден коректив за сите владејачки структури коишто ги надминуваат своите ингеренции и го напуштаат принципот на доброто владеење. Системот на вредности, којшто го има изградено Советот на Европа прифатен од земјите членки, вклучително и правото на протест, има за цел навремена превенција на појавата на тоталитарни тенденции и нивно сузбивање уште во почетната фаза.

---

<sup>18</sup> Бејл, Т. (2009), „Европска политика – компаративен вовед“, Скопје, Академски печат, стр.45.

## 2.4. Новата политичка социјализација и оживување политичка култура за обединета Европа како производ од прифатените стандарди востановени од Советот на Европа

Токму системот на вредности, којшто беше востановен од страна на Советот на Европа, беше основата врз којшто се создаваше поствоената политичка социјализација и ја оживуваше политичка култура и стремежот за обединета Европа кај европските граѓани. Нацизмот, фашизмот и милитаризмот, како идеологии, наметнаа политичка култура која ги одразуваше вредностите, верувањата, ставовите, симболите и начинот на однесување во период пред и за време на војната. Таквите „вредности“ беа поразени и заменети со вредности како што се: демократија, владеење на правото и почитување на човековите права. Овие вредности станаа универзално прифатени вредности на европскиот континент во периодот по завршувањето на војната па сè до ден денес. Токму споменатите вредности претставуваат трите основни столба врз коишто се потпира Советот на Европа како организација. Исто така, не смееме да го заборавиме и изоставиме образованието како значаен дел во процесот на прифаќањето на темелните вредности на Советот на Европа и политичката социјализација на европските граѓани. Преку образовниот процес се врши темелна едукација на европските граѓани од најмалата возраст и кон ова прашање Советот на Европа посветува исклучително големо внимание.

Демократијата, како систем на уредување и како темелна вредност врз којшто се потпира Советот на Европа, има за цел да овозможи услови за непречено имплементирање на сите останати вредности креирани од Советот на Европа, пред сè почитувањето на правата и слободите на секој граѓанин. Но, како што сведочи европската историја, демократијата не е совршено идеална. Демократските држави продолжуваат да усвојуваат нетолерантни закони и да не ги почитуваат фундаменталните права во нивното спроведување (почитувајќи го принципот на владеење на правото). Оваа тажна вистина е основата на Европската конвенција за човекови права на Советот на Европа од 1950 година. Фактот дека ниту една држава не може да стане членка на



Советот на Европа без да ја ратификува ЕКЧП и да го прифати принципот на индивидуалната жалба и пресудите од страна на Европскиот суд за човекови права е одраз за нужноста од ваквиот меѓусебен однос.<sup>19</sup>

Од тие причини, политичките партии кои ја сочинуваат политичката лепеза во едно демократско општество, треба да испорачаат таква политичка понуда којашто ќе го содржи системот на вредности креиран од Советот на Европа. Ова треба да претставува неизоставен елемент во понудата на политичките партии кое граѓаните ќе го прифатат како стандард и како услов без кој не се може. Ваквиот пристап и делување на политичките партии ќе даде нивен силен придонес во процесот на политичка социјализација, со што ќе покажат дека не се само носители на политичката артикулација и сублимат на интереси, туку и дека се директни учесници во процесот на политичко образование и политичка социјализација<sup>20</sup>. Во тој правец говори и Комесарот за човекови права на Советот на Европа, кој улогата на политичките партии и политичките лидери ја доведува во уште попрецизен контекст, кој се однесува на прашањата од интерес на Советот на Европа. Според Мужниекс, „Политичките лидери, како и политичките партии и медиумите, имаат сериозна одговорност да ја промовираат солидарноста, толеранцијата и почитувањето на човековите права во однос на сите членови на општеството. Тие треба одлучно да делуваат против сите форми на говор на омраза и да се раководат од стандардите развиени од страна на Советот на Европа, особено оние на Европскиот суд за човекови права и ЕКРИ.“<sup>21</sup>.

Неизбежно е владеењето на правото да биде еден од главните столбови на Организацијата и она врз коешто ќе се гради цел систем на дополнителни вредности. Европската конвенција за заштита на човековите права е „европската Библија“ во овој момент во оваа сфера. Последователно, во текот

---

<sup>19</sup> Bard, P. et al. (2016) An EU mechanism in democracy, the rule of law and fundamental rights, in CEPS papers in liberty and security in Europe No. 91, pg. 57.

<https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>

<sup>20</sup> Милан Матиќ, Социјализација (политичка), стр. 1096, Енциклопедија политичке културе, 1993, Савремена администрација-Београд, Милан Матиќ и Милан Подунавац.

<sup>21</sup> Miuznieks, N. (2017), “Human rights in Europe: From crisis to renewal?”, Strasbourg, Council of Europe, pg.189.

на годините, беше создаден комплексен систем на конвенции, дополнителни протоколи, повелби и други правни акти кои имаа за цел воспоставување на прецизни „правила на игра“ за сите учесници, односно земји членки на Советот на Европа. „Една од главните активности со која се занимаваат меѓународните учесници е донесувањето на нови правила за да го контролираат нивното екстерно и интерно однесување во широк спектар на области.“<sup>22</sup> Токму овој систем на конвенции и останати правни акти му дава една специфична димензија на Советот на Европа, како организација којашто се занимава не само со политички, туку и со правни прашања. „Развитокот на меѓународни правни структури (како што се правилата, на пример) може да им понуди на транснационалните учесници и субјекти на самите држави, нови можности за извршување на нивните политички интереси.“<sup>23</sup>

Во денешно време сè повеќе е изразена полемиката за тоа каква е моменталната улога на Советот на Европа, дали е повеќе политичка или повеќе правна. Ваквата поставеност на работите често доведува и до спротивставени толкувања од страна на земјите членки кога одредени прашања, коишто претставуваат обврска преземена со прифаќањето на правните акти на Организацијата, се во спротивност со политиките и интересите на поедини земји членки. Силна поткрепа на правната димензија на Советот на Европа дава и функционирањето на Европскиот суд за човекови права, за кој може да се каже дека е најсветлата точка на Организацијата.

Како и да е, дали Советот на Европа повеќе е правна или повеќе политичка организација, е дилема за која се дебатира и која е на линија на поствоените вредности прифатени како политичка култура. Многу подобро е да се разговара за такви прашања отколку да се разговара на теми коишто беа основа и кои ја предизвикаа Втората светска војна. Оваа дебата создава судир на мислења кои како крајна цел имаат создавање на услови кои ќе одат во правец на почитување на утврдените стандарди. Судирот што постои, како тенденција за

---

<sup>22</sup> Реус-Смит, К. (2009), Политиката на меѓународното право, во: Реус-Смит, К., ед. Политиката на меѓународното право, Скопје, Нампрес, стр.38.

<sup>23</sup>Сендхолдс, В. и Стоун Свит, А. (2009), Право, политика и меѓународно владеење, во: Реус-Смит, К., ед. Политиката на меѓународното право, Скопје, Нампрес, стр. 270.

изедначување на општиот интерес, во конкретниов случај интересот на организацијата како збир на земји членки, со индивидуалниот интерес на секоја поедина земја членка, од една страна или, пак, тенденцијата за изедначување на општиот со индивидуалниот интерес на поединецот (граѓанинот) во рамки на секоја земја членка поединечно, треба да резултира со креирање на такви заеднички вредности коишто исклучиво ќе бидат во функција на поединецот, односно граѓанинот и неговите индивидуални права и слободи.

Самата теоријата на политичката култура јасно кажува дека уште од Антиката било воочено дека владеењето на правото мора да се почитува. „Обичајот (законот) е татко на сите нешта“<sup>24</sup>, а непочитувањето на законите неминовно води кон кризи и конфликти. Оваа испреплетеност на политиката и правото е неминовна и балансот меѓу нив е условот за движење во посакуваната насока. Токму поради тоа, можеме слободно да кажеме дека Советот на Европа, во суштина, ја исполни основната идеја и зацртаната цел на татковците на обединета Европа. Отфрлањето на фашистичките „вредности“, заживувањето на новата политичка социјализација и повторното оживување на политичка култура за обединета Европа, е нивниот најзначаен и најголем придонес. Советот на Европа е организацијата којашто е отелотворение на идејата за обединета Европа, организација во којашто се создава и негува модерната европска политичка култура.

## 2.5. Симболите на Организацијата

Советот на Европа претставува меѓународна политичка организација базирана врз принципот на меѓувладина соработка. Како и секоја друга форма на политичко организирање, така и Советот на Европа како меѓународна организација има свои симболи, преку кои се изразуваат основните постулати и вредностите на Организацијата. Содржината, изгледот и пораката што ја содржат и пренесуваат симболите на Советот на Европа се детерминирани од историскиот контекст и целите за коишто беше формирана Организацијата.

---

<sup>24</sup> „Nomos pater panton“ - Пиндар од Теба.

Обединета Европа во која владее мир, стабилност, просперитет, демократија, владеење на правото и почитување на човековите права, како одговор на разорните дејства од Втората светска војна, требаше да добие соодветни симболи коишто ќе претставуваат идентификација за сите земји членки и за сите оние коишто ги поддржуваат зацртаните вредности. Нивната содржина и политичка естетика имаат за цел во најкратка и најјасна форма да ја испратат вистинската порака и да ја отсликаат политичката реалност. Исто така, целта е да ги поттикнат и придобијат емоциите на европските граѓани, како и да поттикнат на акција и активен пристап во имплементацијата на новите вредности.

Во текот на историјата, Европа се соочувала со големи воени разурнувања, проследени со огромни човечки жртви. Истовремено, како одговор на негативните трендови, постојано имало обиди и настојувања за обединување на Европа. Постојат неколку значајни историски моменти коишто ги симболизираат стремежите за обединета Европа и коишто имаат свои корени уште од Антиката. „Европа и бикот“ (Europa and the bull), „Европа кралица“ (Europa regina) и „Таткото на Европа“ (Pater Europae) се најпрепознатливите историски симболи кои ја симболизираат обединета Европа и тенденциите за обединување, а коишто имаат свои корени длабоко во историјата. Некои од нив и денес имаат своја примена во вид на амблеми<sup>25</sup>, кои поради својата вредност, која се темели на традицијата и културното наследство, имаат исклучително силно дејство. Користењето на традиционалните симболи, во вид на амблеми или за друга намена, ја легитимира актуелната политичка структурираност на Организацијата во контекст на нејзиниот историски континуитет, поточно кажано во контекст на историскиот континуитет на тенденцијата за обединета Европа.

Советот на Европа употребува три вида на симболи, преку кои ја детерминира сопствената физиономија. Европското знаме, химната на Европа и Денот на Европа се симболите на оваа меѓународна организација. Според Советот на

---

<sup>25</sup> „Бикот и Европа“ се користи како амблем за сите дозволи за престој во Европската Унија.

Европа за ден на европското обединување се смета 5 мај<sup>26</sup>, денот кога во 1949 година беше потпишан Договорот од Лондон, договор за формирање на Советот на Европа. Овој датум е востановен како официјален симбол на Советот на Европа, односно како „Денот на Европа“, на 5 мај 1964 година, на петнаесетгодишнината од основањето на Организацијата. Знамето на Европа и химната на Европа беа усвоени како симболи од страна на Советот на Европа многу порано одошто тоа го направи Европската Унија, која, исто така, ги усвои како свои симболи. Знамето од 12 златни ѕвезди, наредени во круг на сина позадина е создадено од страна на Советот на Европа и се користи како симбол од 1955 година<sup>27</sup>. Во 1972 година е усвоена химната на Европа<sup>28</sup>, базирана на „Ода на радоста“, тема од Деветтата симфонија од Лудвиг ван Бетовен. Широката јавна и приватна употреба на овие симболи е поттикната со цел меѓу европските граѓани да бидат вкоренети како симболи на обединета Европа.

---

<sup>26</sup> Во пошироката јавност многу повеќе се перцепира 9 мај како Ден на Европа, што и не е погрешно, но овој датум се користи како симбол не од Советот на Европа туку од Европската Унија. Деветти мај е денот на Декларацијата на Шуман којашто претставува симбол на француско-германското обединување.

<sup>27</sup> Иако знамето беше дизајнирано во 1955 година од страна на Арсен Хеитц и Пол М. Г. Леви за потребите на Советот на Европа, сепак денес овој симбол многу повеќе е препознатлив како симбол на Европската Унија, поради својата голема политичко-економска специфична тежина.

<sup>28</sup> Химната на Европа е аранжирана и прилагодена од диригентот Херберт вон Карајан.

### 3. Структурална поставеност на Советот на Европа

Со цел да дадеме што е можно попрецизна слика за мандатот, целите и целокупниот опфат којшто го има Организацијата, ќе се обидеме да направиме еден вид на систематизација на сите поважни параметри коишто го карактеризираат Советот на Европа. На овој начин сакаме да ја прикажеме широчината на оваа меѓународна организација, којашто тематски ги покрива сите општествени сфери, освен одбраната, а географски е присутна на целиот европски континент. Исто така, целта на овој структурален приказ, како и своевидната анализа на Организацијата, е да се долови темелниот пристап, сериозноста и длабочината со која се третираат темите од интерес на Советот на Европа. Сето ова е во функција на тезата на овој докторски труд, со цел да се потврди впечатокот и докаже тезата за значењето на активното учество на претставниците на земјите членки во сите сегменти од работата на Советот на Европа, во функција на заштитата на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат.

#### 3.1. Органи и останати значајни институции на Советот на Европа

##### 3.1.1. Комитет на министри

Комитетот на министри<sup>29</sup> е органот кој ги носи одлуките на Советот на Европа. Тој истовремено претставува владино тело каде што од една страна на рамноправна основа се води дискусија за пристапот на секоја земја членка кон европските прашања и проблеми, а во исто време претставува колективен форум преку кој се доаѓа до решенија за предизвиците со кои се соочува европскиот континент. Комитетот претставува чувар на вредностите

---

<sup>29</sup> Committee of ministers.

<http://www.coe.int/en/web/cm>

востановени од Советот на Европа, вредности коишто се општоприфатени и имплементирани во општествените системи на секоја членка поединечно.

Комитетот на министри го сочинуваат министрите за надворешни работи на 47 земји членки. Состаноците на министерско ниво се одржуваат еднаш во годината, по правило во месец мај, при примопредавањето на две последователни претседателства. Со Комитетот претседава министерот за надворешни работи на земјата претседавач во траење од шест месеци. Циклусот на претседавање се одвива во периодот меѓу мај и ноември, односно ноември и мај со што се заокружува едногодишен период од 12 месеци. Редоследот на претседавање се одвива по азбучен ред, со одредени исклучоци во согласност со земјите членки. Министерските состаноци имаат за цел да ги разгледаат политичките прашања коишто во моментот го имаат најголемиот приоритет, се дискутира за европската соработка и се дава потребниот политички поттик за натамошното функционирање на Советот на Европа.

Постојаните претставници (амбасадорите) на земјите членки на Советот на Европа се оние коишто на редовна се занимаваат со прашањата од делокруг на Комитетот на министри. Амбасадорските состаноци се на неделна основа, по правило, секоја среда во неделата. Честопати се наметнува потреба од поголема фреквенција на средби кои се свикуваат по проценка на претседавачот. На редовна основа се одржуваат состаноците на работните групи на Комитетот на министри, кои имаат за цел подлабоко навлегување во одредена проблематика и олеснување на процесот на донесување на одлуки.

Комитетот на министри носи одлуки кои ја детерминираат политиката на Советот на Европа. Исто така, одлучува за преземање мерки во однос на препораките упатени од страна на Парламентарното собрание на Советот на Европа, Конгресот на локални и регионални власти. Комитетот одлучува во однос на предлозите на различни меѓувладини комитети, министерски конференции на различни министерски ресори специјализирани за одредени прашања.

Надзорот над извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права е во рамки на надлежностите на Комитетот на министри. Ова претставува една од најважните активности на Комитетот на министри, со

оглед на значењето на судските пресуди на ЕСЧП во целокупниот систем на заштита на човековите права на европскиот континент. Ефикасното извршување на судските пресуди претставува приоритет за Советот на Европа, а следењето на процесот на нивно извршување е една од приоритетните задачи на Комитетот на министри. Во Европската конвенција за човекови права, член 46, став 1, се посочува дека државите имаат обврска да ги извршуваат пресудите на Европскиот суд за човекови права. За да се спроведе оваа генерална обврска, земјите членки се обврзани да усвојат индивидуални и општи мерки со цел да се стави крај на повредите на меѓународните правни акти, да се поправи погрешно донесената пресуда и да се спречат идните слични прекршувања<sup>30</sup>. Според општите начела на меѓународното јавно право, државата се смета за одговорна, како и тоа дека направила повреда на меѓународен акт, во случај на повреда на ЕКЧП.<sup>31</sup>

Затоа, конечните пресуди на ЕСЧП се правно обврзувачки за тужената држава<sup>32</sup>. Членот 46, став 1, изразува општа обврска за извршување пресудите со добра волја<sup>33</sup> од страна на одговорната земја.

Во осмиот Годишен извештај на Комитетот на министри, кој се однесува на следењето на извршувањето на судските пресуди на ЕСЧП за 2014 година, јасно се потенцира неопходноста од ефикасно извршување на судските пресуди. Во овој Извештај меѓу другото се вели:

„Ефикасноста на извршувањето на пресудите, како и ефикасноста на нивното надгледување од страна на Комитетот на министри беа во центарот на вниманието во текот на последната деценија, со цел да се гарантира

---

<sup>30</sup> Polakiewicz, J. (2001) "The execution of judgments of the European Court of Human Rights", in Robert. Blackburn, Jörg Polakiewicz, "Fundamental rights in Europe: the European Convention on Human Rights and its member states, 1950-2000", Oxford University Press, pg. 56.

<sup>31</sup> Forst, D. "The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights", ICL Journal, Verlag Österreich, pg.3.

[https://www.icl-journal.com/media/ICL\\_Thesis\\_Vol\\_7\\_3\\_13.pdf](https://www.icl-journal.com/media/ICL_Thesis_Vol_7_3_13.pdf)

<sup>32</sup> Harris, D. et al, (2009) "Law of the European Convention on Human Rights" 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, pg. 30.

<sup>33</sup> Xavier-Baptiste Ruedin, X.B. (2009) "L'exécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme: procédure, obligations des Etats, pratique et réforme", Bruylant, pg. 122.



долгорочната ефикасност на системот на конвенции. Комитетот на министри на својата 120-та седница во мај 2010 година, го реafirмираше ставот креиран на Конференцијата на високо ниво од Интерлакен во февруари 2010 година *дека брзото и ефективно извршување на пресудите и одлуките донесени од Судот, е од суштинско значење за кредибилитетот и ефективноста на системот на конвенции и решавачки фактор во намалувањето на притисокот врз Судот*. Комитетот додаде дека ова бара заеднички напори на земјите членки и Комитетот на министри.<sup>34</sup>

Наодите на мониторинг телата на Советот на Европа, исто така, се составен дел од сетот на активности на Комитетот. Во однос на одредени експертски мониторинг тела Комитетот ја нема моќта на орган којшто може да врши промена на наодите, заклучоците и препораките на соодветното мониторинг тело.

Политичките одлуки на Комитетот на министри, во принцип, се донесуваат со консензус, понекогаш по долготрајни и напорни дискусии. Деловникот не предвидува обврска за консензуално усвојување на одлуки, но потребата од заемно прифатливи решенија, кои ќе бидат третирано како сопственост на секоја земја членка, придонесува за вложување на дополнителни напори за усогласување на ставовите. Согласно Деловникот за работа, донесувањето на одлуки е предвидено со двотретинско мнозинство, додека просто мнозинство е неопходно за одлуки коишто имаат процедурален карактер. Сепак, праксата говори дека се прават сите неопходни напори за што е можно поголемо заедничко усогласување на земјите членки.

Комитетот на министри дебатира за сите прашања поврзани со функционирањето на едно општество освен за прашањата кои се однесуваат на одбраната. Политичките аспекти на европската интеграција, заштитата на човековите права, владеењето на правото, како и зајакнувањето и заштитата на демократските институции се прашања од највисок приоритет на Комитетот и за кои е неопходен вистински паневропски пристап при нивно решавање. Комитетот на министри усвојува декларации и резолуции за актуелни

---

<sup>34</sup> Committee of ministers (2015), 8<sup>th</sup> Annual Report of the Committee of Ministers 2014, Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights, Strasbourg, Council of Europe publications, p.207.

политички прашања, но, исто така, усвојува и одлуки кои се засноваат на системот на конвенции и договори и кои се правно обврзувачки за земјите коишто ги имаат ратификувано одредени конвенции и договори. Повеќе од 200 конвенции, кои претставуваат единствен интегриран систем на колективно дефинирани правни стандарди во рамки на Организацијата, се правната основа врз која функционира Советот на Европа во соработка со земјите членки.

Во рамките на Комитетот на министри функционираат работни групи коишто третираат теми од интерес на Комитетот и чијашто задача е да ја олесни работата на Комитетот на министри. Тоа се групите:

- Работната група за образование, култура, спорт, млади и животна средина (GR-C)<sup>35</sup>;
- Работната група за демократија (GR-DEM)<sup>36</sup>;
- Работната група за надворешни односи (GR-EXT)<sup>37</sup>;
- Работната група за човекови права (GR-H)<sup>38</sup>;
- Работната група за правна соработка (GR-J)<sup>39</sup>;
- Работната група за програми и буџет (GR-PBA)<sup>40</sup>;

---

<sup>35</sup> GR-C - Education, Culture, Sport, Youth and Environment.

<http://www.coe.int/en/web/cm/gr-c>

<sup>36</sup> GR-DEM – Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/cm/gr-dem>

<sup>37</sup> GR-EXT - External Relations.

<http://www.coe.int/en/web/cm/gr-ext>

<sup>38</sup> GR-H - Human Rights.

<http://www.coe.int/en/web/cm/gr-h>

<sup>39</sup> GR-J - Legal Co-operation.

<http://www.coe.int/en/web/cm/gr-j>

<sup>40</sup> GR-PBA - Programme, Budget and Administration.

<http://www.coe.int/en/web/cm/gr-pba>

- Работната група за социјални и здравствени прашања (GR-SOC)<sup>41</sup>.

Со работата на работните групи претседаваат амбасадорите на земјите членки, коишто ги избира Комитетот на министри врз основа на претходно поднесена кандидатура.

Амбасадорите, како директни претставници и застапници на земјите членки, се оние коишто на најнепосреден начин учествуваат во работата на Комитетот на министри. Нивната работа во рамки на Комитетот, како и ставовите изразени на самите состаноци на Комитетот на министри, се во директна координација и под инструкција на Министерството за надворешни работи на земјата од којашто доаѓаат. Сепак, исполнувањето на нивната главната задача, односно заштитата на државниот интерес на сопствената земја во голема мера зависи, не само од содржината на инструкциите коишто доаѓаат од централата, туку и од целокупната активност на амбасадорот во текот на неговото постојано и секојдневно работење. Неопходна е темелна подготовка во однос на секое прашање од интерес на земјата членка, коешто е на дневен ред на Комитетот на министри. Исто така, неопходна е активност и во однос на прашања коишто не се од директен интерес на земјата членка, но која во подоцнежна фаза и во однос на прашања од нејзин интерес, ќе дадат позитивни резултати. Исто така, подготвеноста на амбасадорот за промптна реакција во однос на одредени комплицирани прашања, во услови на непредвидена ситуација којашто во моментот не е покриена со инструкција од Министерството за надворешни работи, има посебна важност во поглед на заштитата на државниот интерес.

Со други зборови, презентираниите ставови на состаноците на Комитетот на министри претставуваат врв на сите активности на еден амбасадор и другите претставници на земјата членка во однос на одредено прашање. Доколку постои темелна и ефикасна подготовка и доколку се преземени низа од бројни активности коишто ќе одат во прилог на исполнување на поставената цел, дотолку ќе бидат поголеми шансите за успех и заштита на државните интереси.

---

<sup>41</sup> GR-SOC - Social and Health Questions.

### 3.1.2. Парламентарно собрание на Советот на Европа

„Иако можеби не е забележливо на прв поглед, процесите на демократизација во современиот свет постојано се одвиваат. Овие процеси не се ограничени само на државите, туку тие ја вклучуваат и меѓународната заедница како целина. Во однос на демократизацијата на државите, најважната пресвртница беше воведувањето парламентаризмот во континентална Европа. Исто така, еден од најзначајните докази којшто покажува дека демократизацијата се проширила и на меѓународно ниво, претставува формирање на меѓународни парламентарни органи. Ерата на меѓународните парламентарни органи започна во 1949 година, кога беше формирано Консултативното (парламентарно) собрание во рамките на Советот на Европа.“<sup>42</sup>

Парламентарното собрание на Советот на Европа<sup>43</sup> е орган на Организацијата. Тоа е најстариот меѓународен парламентарен форум во светот преку кој се претставени над 800 милиони граѓани на цела Европа. И покрај тоа што претставува орган на Советот, одлуките на Парламентарното собрание имаат советодавен карактер и во крајна фаза мора да добијат финално одобрување од страна на Комитетот на министри. Парламентарното собрание на Советот на Европа заседава четири пати во годината на пленарни седници во траење од една работна недела. Вкупниот број на пратеници во Парламентарното собрание изнесува 324 члена и уште толку нивни заменици. Членовите и замениците на Парламентарното собрание се именуваат од страна на националните парламенти на земјите членки од редот на пратениците, членови на актуелниот парламентарен состав на секоја земја поединечно.

Бројот на членови на националните парламентарни делегации варира од најмалку 2 члена и уште толку заменици, па до 18 члена и 18 заменици.

---

<sup>42</sup> Šabiè, Z. (1995) "International parliamentary organs and European institutional organization: The case of the European parliament", prepared for presentation at the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Charleston, South Carolina, pg. 2.

[http://aei.pitt.edu/7008/1/Sabie\\_zlatko.pdf](http://aei.pitt.edu/7008/1/Sabie_zlatko.pdf)

<sup>43</sup> Parliamentary Assambley.

<http://www.assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp>

Андора, Лихтенштајн, Сан Марино и Монако се земјите коишто се застапени со најмал број претставници, односно претставени се со по 2 члена и 2 заменика. Во групата со по 3 члена и 3 нивни заменика спаѓаат: Македонија, Кипар, Естонија, Исланд, Латвија, Луксембург, Малта, Црна Гора и Словенија. Земји претставени со 4 члена и 4 заменика се: Албанија, Ерменија, Ирска и Литванија. Со по 5 члена и 5 заменика се претставени: Босна и Херцеговина, Хрватска, Данска, Финска, Грузија, Молдавија, Норвешка и Словачка. Шест претставника и нивни заменици имаат: Австрија, Азербејџан, Бугарија, Шведска и Швајцарија. Белгија, Чешка, Грција, Унгарија, Холандија, Португалија и Србија се претставени со по 7 члена и 7 заменици членови. Романија е единствената земја претставена со 10 члена и нивни заменици. Делегација составена од 12 члена и 12 заменика имаат Полска, Украина и Шпанија. Шесте најголеми земји: Русија, Германија, Франција, Обединетото Кралство, Италија и Турција имаат 18 члена и 18 нивни заменици во составот на националните парламентарни делегации.

Со Парламентарното собрание на Советот на Европа претседава Претседател на Парламентарното собрание со мандат од една година, со право на реизбор во време траење од уште една година. Во рамки на Собранието организирано функционираат шест политички групи<sup>44</sup>, и тоа:

- Групата на Социјалисти (SOC)<sup>45</sup>;
- Групата на Европски народни партии/демохристијани (EPP/CD)<sup>46</sup>;
- Алијансата на либерали и демократи за Европа (ALDE)<sup>47</sup>;

---

<sup>44</sup> Информацијата за функционирање на шест политички групи е добиена од официјалниот сајт на ПСЦЕ на 21.09.2017 година. Во претходниот период функционираа пет политички групи во ПСЦЕ.

[http://website-pace.net/en\\_GB/web/apce/political-groups](http://website-pace.net/en_GB/web/apce/political-groups)

<sup>45</sup> Socialist group/Parliamentary Assembly/Council of Europe.

<http://socpace.org/>

<sup>46</sup> EPP-CD group in the Council of Europe.

<http://www.epp-cd.eu/?lang=french>

<sup>47</sup> Alliance of Liberals and Democrats for Europe/Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

<http://www.alde-pace.org/>

- Групата на Европски конзервативци (EC);
- Групата на Слободни демократи (FDG);
- Групата на Обединета европска левица (UEL)<sup>48</sup>.

Секој член на Парламентарното собрание може слободно да избере една од петте политички групи. За да може да се оформи една политичка група потребно е најмалку 20 пратеника од најмалку 6 различни земји да пројават интерес за здружување во рамки на една политичка група. Политичките групи мора да се обврзат во рамки на своето функционирање да ги промовираат вредностите на Советот на Европа, особено политичкиот плурализам, владеењето на правото и заштитата на човековите права.

Во рамки на Парламентарното собрание функционираат неколку комитети кои претставуваат работни тела на Собранието и во чишто делокруг на функционирање се подготвуваат поголемиот дел од собраниските материјали, извештаите, препораките, резолуциите и мислењата кои се разгледуваат и усвојуваат на пленарна седница. Во рамки на Парламентарното собрание функционираат следниве работни тела<sup>49</sup>:

- Комитет за политички прашања и демократија;
- Комитет за правни прашања и човекови права;
- Комитет за социјални работи, здравство и одржлив развој;
- Комитет за миграции, бегалци и раселени лица;
- Комитет за култура, наука, образование и медиуми;
- Комитет за еднаквост и недискриминација;
- Мониторинг комитет;
- Комитет за деловнички, имунитети и институционални прашања;
- Комитет за избор на судии во Европскиот суд за човекови права;

---

<sup>48</sup> Unified European Left Group at the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

<http://gue-uel.org/>

<sup>49</sup> PACE-Committees.

[http://website-pace.net/en\\_GB/web/apce/committees](http://website-pace.net/en_GB/web/apce/committees)

Парламентарното собрание работи на пленарни седници на кои донесуваат три типа на собраниски одлуки. Препораките се одлуки кои ги усвојува Парламентарното собрание и се насочени кон Комитетот на министри. Резолуциите се акти кои ја изразуваат политичката позиција на Парламентарното собрание. Мислењата се одлуки кои ги донесува Собранието и кои се однесуваат на апликации за членство, нацрт договори и други прашања кон кои се однесува усвоеното Мислење.

Составот на ПССЕ говори за тоа дека во неговата работа учествуваат државни претставници или групи на претставници од различни политички провиниенции и со различни политички интереси. Гледано од внатрешно-политички аспект, таквите интереси можат да се дефинираат и како меѓусебно спротивни. Токму ваквата поставеност на ПССЕ прави да биде многу интересен сегмент од Организацијата во која се вкрстуваат различни „политички вектори“, со голем спектар на правци и насоки на дејствување. Она што за пратениците, коишто го претставуваат парламентарното мнозинство во сопствените земји претставува државен интерес, за опозиционите пратеници од истата земја може да значи токму спротивното. Чести се политичките дебати и препукувања меѓу претставниците на една иста земја во однос на одредени прашања за коишто постојат спротивставени позиции. Во принцип, ваквите несогласувања се однесуваат на внатрешно-политички прашања, но во случај кога на дневен ред се наоѓаат прашања кои се однесуваат на друга земја членка, постои голема веројатност за креирање на идентичен став, којшто заеднички го дефинираат како државен интерес. Заради комплексната поставеност и начин на функционирање на ПССЕ, со релативно голема доза на субјективност би можеле да дефинираме одредена активност на поединец или група како активност во функција на заштитата на државните интереси. Сепак, со самото тоа што значителен број од членовите на ПССЕ функционираат во рамки на воспоставените правила на Организацијата, даваат сопствен придонес во нејзиното функционирање во делот на парламентарната димензија, на некој начин уште во старт го штитат интересот на државата да биде активен и конструктивен учесник во Советот на Европа.

Постојат и одредени аномалии коишто во последно време испливаа на површина при работењето на ПССЕ. Имено, поради фактот што активностите

на националните претставници во рамки на ПССЕ не подлежат на будна контрола на нивна база и гласачите во земјите од коишто доаѓаат, поедини пратеници се решаваат да водат одредени политики кои имаат исклучиво лична агенда и личен интерес. Појавата на политичка недоследност кај поедини пратеници, којашто доведува до непринципиелна поддршка на одредени ставови, предлози, амандмани и др. од нивна страна беше препозната од одредени, но сè уште непознати центри на политички интерес и моќ. Ваквата активност на членовите на ПССЕ е поттикната од сè уште недефинирани мотиви, за кои постојат сериозни индиции за постоење на корупција. ПССЕ е орган којшто во 2017 година го потресува сериозен корупциски скандал и за којшто во овој момент<sup>50</sup> постои истрага во рамки на Советот на Европа. Во скандалот се инволвирани сегашни и поранешни членови на ПССЕ. Дури и актуелниот Претседател на ПССЕ, г-н Педро Аграмунт се најде под сериозен притисок да се повлече од функцијата Претседател на ПССЕ, заради сериозни сомневања и обвинувања за непочитување на правилата на функционирање на ПССЕ<sup>51</sup>.

### 3.1.3. Конгрес на локални и регионални власти

Конгресот на локални и регионални власти<sup>52</sup> е паневропско политичко собрание во кое членуваат избрани претставници на локалните и регионалните власти на земјите членки. Конгресот е дводомно советодавно тело на Советот на Европа. Во едниот дом се претставени и членуваат локалните власти, додека во другиот дом членуваат претставниците на регионалните власти. Во Конгресот членуваат 324 члена, претставници на земјите членки и уште 324

---

<sup>50</sup> Овој дел од текстот е пишуван на 20.09.2017 година.

<sup>51</sup> PACE set to debate a motion for dismissal of its President at October session.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=6726&lang=2&cat=>

<sup>52</sup> Congress of Local and Regional authorities.

[http://www.coe.int/t/Congress/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp)



нивни заменици. Бројот на членови на Конгресот кореспондира со бројот на членови на Парламентарното собрание, како и бројот на претставниците во Конгресот на секоја национална делегација кореспондира со бројот на националните претставници во Парламентарното собрание. Членовите на Конгресот мора да се избрани функционери во рамки на локалните и регионални власти во земјите членки на Советот. Претставници на локалните и регионални власти се назначени за членови на Конгресот како претставници на националните делегации во согласност со критериумите и постапката за назначување, содржани во Повелбата усвоена од Комитетот на министри. Секоја земја членка е должна, а тоа од неа и се очекува, да обезбеди рамноправна застапеност на претставниците на различните локални и регионални власти. Исто така, се очекува соодветна, фер и приближно пропорционална застапеност на националните претставници по политичка основа. Во рамки на националните делегации неизоставна е и правичната и рамноправна застапеност на жените и мажите, со минимален праг на застапеност од 30% на едниот од двата пола. Претставниците и замениците се именуваат со мандат од две години, во согласност со постапката во секоја земја е членка.

Конгресот се состанува на пленарни седници во Стразбур двапати во годината. Основна задача на Конгресот е да се грижи за промоција на локалната демократија, како и за поднесување на предлози до Комитетот на министри и Парламентарното собрание кои се однесуваат на промоција и зајакнување на демократијата на локално ниво. Посветува особено внимание и врши надзор над имплементацијата на Европската повелба за локална самоуправа. Се залага за подобрување на локалната и регионална самоуправа и дејствува во правец на зајакнување на улогата на локалните и регионалните власти. Конгресот го поттикнува процесот на децентрализација и регионализација, а во исто време ја поттикнува прекуграничната соработка меѓу регионите и градовите кај земјите членки на Советот на Европа.

Во Конгресот во овој момент<sup>53</sup> функционираат четири политичките групи:

---

<sup>53</sup> Информацијата е добиена од сајтот на Конгресот на 21.09.2017 година.

- Групата на Европски народни партии/демохристијани (EPP/CD)<sup>54</sup>;
- Групата на Социјалисти (SOC)<sup>55</sup>;
- Групата на Независните и Либералдемократите<sup>56</sup>;
- Групата на Европските конзервативци и реформисти<sup>57</sup>.

Во претходниот период функционираше и Групата на претставници без наведена политичка припадност.

Како и во Парламентарното собрание, така и во Конгресот функционираат работни тела кои имаат намена да ја олеснат работата на Конгресот и да извршат подготовка за поефикасно функционирање на пленарните седници на Конгресот. Бројот на работните групи (комитети) е помал во споредба со Парламентарното собрание, при што се застапени следниве работни тела:

- Мониторинг комитетот<sup>58</sup>;
- Управувачкиот комитет<sup>59</sup> и
- Комитет за тековни работи<sup>60</sup>.

---

<sup>54</sup> Group European People's Party (EPP/CCE).

<http://www.congress-political-groups.eu/en/4-eppcce/>

<sup>55</sup> Socialist Group (SOC).

<http://www.congress-political-groups.eu/en/3-soc/>

<sup>56</sup> Independent Liberal and Democratic Group (ILDG).

<http://www.congress-political-groups.eu/en/5-ildg/>

<sup>57</sup> European Conservatives and reformists Group (ECR).

<http://www.congress-political-groups.eu/en/6-ecr/>

<sup>58</sup> Monitoring Committee.

<https://www.coe.int/en/web/congress/monitoring-committee>

<sup>59</sup> Governance Committee.

<https://www.coe.int/en/web/congress/governance-committee>

<sup>60</sup> Current Affairs Committee.

<https://www.coe.int/en/web/congress/current-affairs-committee>

Во рамки на Конгресот за локални и регионални власти функционираат две работни групи. Групата на независни експерти на Европската повелба за локална самоуправа има за цел да помага на комитетите во поглед на собирање на информации за локалната и регионалната самоуправа, обезбедување на избраните претставници со техничка помош и помош да се протолкуваат и да го искористат потенцијалот на одредбите од Европската повелба за локална самоуправа. Контакт-групата „Конгрес/Комитет“ има мандат да ги подобри и зајакне контактите на високо ниво помеѓу членовите на Конгресот на локалните и регионалните власти, како тело на Советот на Европа и Комитетот на региони на ЕУ, како институција во рамките на Европската Унија со цел да се развие соработката помеѓу две институции.

Иако Конгресот на локални и регионални власти не претставува орган на Советот на Европа, како што се Комитетот на министри и Парламентарното собрание, сепак со текот на годините Конгресот добива на значење и сè повеќе се перцепира како трет столб врз кој се потпира Советот на Европа. Конгресот, во принцип, ги следи генералните активности и политики на Советот на Европа, кои се однесуваат на прашањата од интерес на Организацијата. Сепак, основниот интерес и фокус на Конгресот е насочен кон зајакнување на процесите на децентрализација на власта во земјите членки. Од тие причини, не би можеле со некоја особена прецизност да зборуваме за активности на членовите на Конгресот кои се насочени во правец на заштита на државните интересите. Во овој случај повеќе би можеле да зборуваме за активност која, генерално кажано, оди во правец на зајакнување на локалниот интерес во однос на државниот, коешто на одреден начин би можело да се дефинира и како државен интерес, односно интерес на граѓаните на таа земја членка.

#### 3.1.4. Генерален секретар на Советот на Европа

Генералниот секретар на Советот на Европа<sup>61</sup> е највисокото извршно тело на Советот на Европа. Генералниот секретар не е орган на Советот, но поради

---

<sup>61</sup> Secretary General.

улогата којашто ја има во рамки на Организацијата тој претставува највлијателен сегмент на оваа меѓународна организација. И покрај тоа што неговите овластувања не се јасно дефинирани во рамки на Статутот и останатите правни акти кои се однесуваат на функционирањето на Советот на Европа, во пракса носителот на оваа функција ја има целата одговорност за стратешкото менаџирање на програмите и на буџетот на Организацијата. Исто така, се грижи за секојдневно следење на функционирањето на Советот на Европа во сите сегменти.

Генералниот секретар се избира од страна на Парламентарното собрание, на предлог на Комитетот на министри. За да биде избран во првиот круг, неопходно е апсолутно мнозинство на гласови, а доколку е неопходно одржување на втор круг на гласање, во тој случај доволно е релативно мнозинство на гласови<sup>62</sup>. Мандатот на Генералниот секретар трае 5 години. Најголема одговорност и основна задача на Генералниот секретар е да работи на зачувување на единството на Организацијата, почитување на појдовните идеали и принципи врз основа на кои е формирана, како и нивна реализација со цел севкупен просперитет на земјите членки на Советот на Европа. За прв Генерален секретар на Советот на Европа бил избран Французинот Жак Камил Париз, чијшто мандат траел од 1949 до 1953 година. Во досегашната историја на позицијата Генерален секретар биле избрани 13 личности од 8 земји. Франција и Австрија се земјите коишто досега имаат дадено по три личности коишто ја извршувале функцијата Генерален секретар. Обединетото Кралство досега дало двајца претставници коишто ја извршувале оваа функција, додека Италија, Германија, Шпанија, Шведска и Норвешка се земји од коишто по еден нивен претставник раководел со оваа позиција. Интересно е да се напомене дека актуелниот Генерален секретар, Торбјорн Јагланд<sup>63</sup> од Норвешка, е единствениот досегашен Генерален секретар којшто

---

<http://www.coe.int/en/web/secretary-general/home>

<sup>62</sup> Rules of procedure of the Assembly, Regulations relating to the appointment of the Secretary General, Deputy Secretary General and Secretary General of the Assembly, page 172-175.

<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Rules-EN.pdf>

<sup>63</sup> Secretary General-Biography.

на оваа позиција бил избран во два последователни мандата во траење од пет години.

Неговите активности ги покриваат сите области од функционирањето на Советот на Европа, но фокусот се става на одредени појави кои заслужуваат посебно внимание во конкретниот момент. Во 2014 година Генералниот секретар се фокусираше на појавата на сериозни прекршувања на човековите права, корупцијата, трговијата со луѓе, расизмот и дискриминацијата. Исто така, не помалку важни области кои беа опфатени со активностите на Генералниот секретар беа невработеноста и сиромаштијата кои во многу земји претставуваа основа за потхранување на екстремизмот и појавата на конфликти. Меѓу другото, тој во својот Извештај дава јасни препораки за справување со споменатите негативни појави. Поконкретно, во однос на прашањето поврзано со трговијата со луѓе тој ги дава следниве препораки кон земјите членки: „Да биде направена систематска оценка на влијанието на превентивните мерки. Да се воспостават национални механизми за да се олесни идентификацијата на жртвите на трговија со луѓе. Да се изготви национално законодавство за криминализирање на трговијата со луѓе во целосна согласност со Конвенцијата и обезбедување нејзина ефективна примена.“<sup>64</sup> Тој во овој Извештај се осврнува и на состојбата со мигрантите, заложувајќи се да бидат „обезбедени правни, административни и практични заштитни мерки кои ќе им овозможат на нерегуларните мигранти да ги остварат основните права без да постои ризик од протерување, како и да бидат заштитени оние што обезбедуваат хуманитарна помош од ризикот од казни санкции“<sup>65</sup>. Подоцна во својот Извештај од 2016 година, особено после терористичките напади во Европа, темата поврзана со мигрантите и бегалците ја доведува во контекст на сигурноста и безбедноста на континентот. „Изминатите 12 месеца се забележани големи промени и загриженост во однос

---

<http://www.coe.int/en/web/secretary-general/secretary-general>

<sup>64</sup> Jagland. T. (2014), “State of democracy, human rights and the rule of law in Europe”, Strasbourg, Council of Europe, pg. 17.

<sup>65</sup> Jagland. T. (2014), “State of democracy, human rights and the rule of law in Europe”, Strasbourg, Council of Europe, pg. 19.

на безбедноста во Европа. Неодамнешните терористички напади испратија удар врз нашите општества. Неусогласениот одговор во однос на мигрантската криза предизвикаа и одржуваа постојан хаос на нашите граници.<sup>66</sup> Други теми на кои се фокусира Генералниот секретар се: борбата против говорот на омраза, популизмот, појавата на лажни вести, како и сите останати стандардни теми кои претставуваат проблем на современото општество.

Активностите на актуелниот Генерален секретар на Советот на Европа се прилично избалансирани и не создаваат впечаток за негово пристрасно работење во однос на водењето на генералните политики на Советот на Европа. Неговиот мандат се совпадна со кризата во Украина; обидот за државен удар во Турција и случувањата потоа; војната во Ирак и Сирија, кои предизвикаа голем бегалски бран; BREXIT и поместувањата во рамки на западноевропските земји, итн. За време на целиот досегашен период на негово функционирање како Генерален секретар, доминираше неговиот еднаков однос кон сите земји членки на Организацијата, особено избалансираниот пристап којшто го имаше на релација ЕУ – Русија, за време на украинската криза.

Како единствен пример, којшто би можел да се дефинира како извесно фаворизирање на државните интереси, е именувањето на секретар на Комитетот на министри, на дотогашниот директор на кабинетот на Генералниот секретар, неговиот норвешки сограѓанин Бјорн Берге. На овој начин, двете највлијателни функции во рамки на Советот на Европа станаа раководени од норвешки претставници. Овој потег на Генералниот секретар беше сериозно напаѓан и критикуван од франкофонските земји, кои настојуваа да ја задржат контролата над оваа позиција, којашто дотогаш ја имаа преку претставничката на Луксембург Миреи Паулус. Сепак, постоеше сериозна потреба од зајакнување на координацијата на релација Комитет на министри – Генерален секретар, којашто дотогаш не беше на највисоко ниво, па дури и создаваше одредени потешкотии во функционирањето на Организацијата во контекст на

---

<sup>66</sup> Jagland. T. (2016), "State of democracy, human rights and the rule of law in Europe – A security imperative for Europe", Strasbourg, Council of Europe, pg. 4.

доследното почитување на нејзините принципи и вредности. Досегашното искуство од работата на новиот секретар на Комитетот на министри е исклучително позитивно. Неговото назначување и работа дадоа силен импулс во правец на отстранување на аномалиите и враќање на курсот на почитување на стандардите, принципите и вредностите.

### 3.1.5. Заменик генерален секретар на Советот на Европа

Заменикот генерален секретар на Советот на Европа<sup>67</sup> се избира од страна на Парламентарното собрание на Советот на Европа на препорака на Комитетот на министри<sup>68</sup>. Исто како и за Генералниот секретар, така и за Заменик генералниот секретар на Советот на Европа нема посебни одредби содржани во Статутот на Организацијата, коишто ќе го дефинираат и дадат поширок опфат на мандатот, надлежностите и целите на функционирањето на Заменикот генерален секретар. Во основа, Заменикот генерален секретар извршува активности коишто се во делокруг на активностите на Генералниот секретар и заедно со него го претставуваат највисокиот извршен сегмент на Организацијата, којшто раководи со целокупниот Секретаријат. Заменик генералниот секретар, исто како и Генералниот секретар е должен да положи свечена заклетва со која се обврзува дека совесно и непристрасно ќе ги извршува своите должности, без да прима инструкции и трпи влијанија од која било земја членка во правец на форсирање или заштита на интереси на поедини земји членки на Организацијата. Актуелен Заменик секретар на Советот на Европа е Габриела Батаини-Драгони<sup>69</sup> којашто доаѓа од Италија.

---

<sup>67</sup> Deputy Secretary General .

<http://www.coe.int/en/web/deputy-secretary-general/home>

<sup>68</sup> Согласно член 36, точка b. од Статутот на Советот на Европа.

<https://rm.coe.int/1680306052>

<sup>69</sup> Deputy Secretary General-Biography.

<http://www.coe.int/en/web/deputy-secretary-general/biography>

Ако направиме едноставна анализа на активностите<sup>70</sup> на Заменик генералниот секретар, особено во делот на нејзините патувања и активности надвор од седиштето на организацијата во Стразбур, ќе забележиме дека скоро половината од сите активности реализирани надвор од Стразбур се остварени во Италија. Исто така, забележливо е и тоа што во рамки на остварените средби во седиштето на Организацијата, со министри или други високи претставници на земјите членки, доминираат средбите со министри од Италија, во приближно сличен сооднос како и во случајот со реализираните патувања. Овие податоци се добиени од официјалната интернет страница на Советот на Европа на која се објавени активностите на Заменик генералниот секретар. Ова говори за тоа дека овој висок функционер на Советот на Европа форсира активности во земјата од којашто доаѓа, како и средби со функционери од истата земја. Во исто време, ова говори и за тоа дека овој висок функционер на Организацијата, им дава посебна визибилност на ваквите активности, пред сè преку нивното систематско објавување на официјалната интернет страница на Советот на Европа. Кога зборуваме за визибилноста на активностите на Заменик генералниот секретар во седиштето на Организацијата, со сигурност може да се каже дека постојат и други активности коишто ги реализира овој функционер, а кои не се објавуваат во јавност<sup>71</sup>.

Од сето ова се извлекува двоен заклучок. Како прво, Заменик генералниот секретар има огромен број на активности во земјата од којашто доаѓа, при што ја става во привилегирана позиција и како второ, им дава особена видливост на активностите и средбите реализирани со италијанските претставници. Како во едниот, така и во другиот случај, овој висок функционер работи во полза на државните интереси на земјата од којашто доаѓа.

---

<sup>70</sup> Анализата на активностите на Заменик генералниот Секретар е направена за периодот од 12.09.2012 до 25.09.2017 година. Податоците се добиени од официјалната интернет страна на Советот на Европа.

<https://www.coe.int/en/web/deputy-secretary-general/news>

<sup>71</sup> Депонирање на инструменти за потпишување или ратификација на поедини Конвенции на Советот на Европа од страна на одредени земји членки. Во една прилика, на состанок на Комитетот на министри, имаше реакција од страна на амбасадорот на Германија за отсуството на информација од страна на Заменик генералниот секретар во врска со одредена активност на Германија во поглед на потпис, односно ратификација на одреден акт на Советот на Европа.



### 3.1.6. Европскиот суд за човекови права

Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) е една од најзначајните и најрепрезентативните институции на Советот на Европа. Поради својата огромна репутација и визибилност помеѓу граѓаните на европските земји, тој претставува своевиден симбол на правото и правдата. Огромен број на граѓани, имајќи познавања за ЕСЧП како институција, воопшто немаат претстава дека судот претставува институција во рамки на Советот на Европа, сметајќи го за независна и самостојна институција во која правдата е секогаш достижна. Дури и поголема е застапеноста на поистоветување и отсуство на дистинкција во перцепцијата на европските граѓани меѓу Советот на Европа и Европскиот совет на ЕУ, отколку што е тоа случајот меѓу Европскиот суд за човекови права во Стразбур и Европскиот суд на правдата<sup>72</sup> во Луксембург. И покрај тоа што постојат одредени мислења дека „Меѓународните органи сè повеќе го практикуваат она што се нарекува меѓународна јавна моќ“<sup>73</sup>, сепак, Судот во Стразбур претставува исклучително значајна институција во функција на одбраната на човековите права. Тој претставува ефикасен механизам за следење на почитувањето на одредбите од Европската конвенција за човекови права од страна на земјите членки. „Кога преземаат легислативни или административни мерки што навлегуваат во областа на правата на човекот, европските држави, соочени со ваков ефикасен механизам на супервизија, се принудени постојано да водат сметка за стандардите и принципите што извираат од одредбите на ЕКЧП преку авторитетната јуриспруденција на Европскиот суд.“<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Европскиот суд на правдата е највисоката судска инстанца на Европската Унија.

<sup>73</sup> A. von Bogdandy, P. Dann & M. Goldmann, “Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities”, in A. von Bogdandy et al. (eds), *The Exercise of Public Authority by International Institutions* (2010), pg. 2, 5 and 11.

<sup>74</sup> Данаилов Фрчковски, Љ. (2001), *Меѓународно право за правата на човекот*, Скопје, Магор, стр.178.

Европскиот суд за човекови права е меѓународен, односно наднационален суд со седиште во Стразбур, Франција. Судот (ЕСЧП) е востановен врз основа на Европската конвенција за заштита на човекови права и фундаментални слободи, како одговор на потребата за регулирање на прашањето на заштитата на човековите права во Европа, по завршувањето на Втората светска војна.

Непосредно по завршувањето на процесот пред трибуналот во Нирнберг<sup>75</sup> и по усвојувањето на финалната резолуција на Хашкиот конгрес<sup>76</sup>, беше јасно согледана потребата од регулирање и обезбедување на прашањето за заштитата на човековите права во Европа. Човековите права беа до максимум загрозени и нарушени од предвоените диктатури на европскиот континент што доведе до избувнување на Втората светска војна. Од тие причини, татковците на модерна Европа, водени од девизата „Никогаш повторно“<sup>77</sup>, ја иницираа подготовката на ЕКЧП, чијшто текст беше подготвен во рекордно време. На својата прва сесија, одржана во август 1949 година, Парламентарното собрание на Советот на Европа го повика Комитетот на министри да подготви нацрт-текст на Конвенцијата, којшто ќе обезбеди гаранции за ефикасна

---

<sup>75</sup> Прв меѓународен суд во светот, востановен за судење на воените злосторници од Втората светска војна и истакнати членови на военото, политичкото и економското раководство на Нацистичка Германија.

<sup>76</sup> Хашкиот конгрес се смета за првиот „федерален“ момент на обединувањето на Европа. Одржан е во Хаг, Холандија, од 7 до 11 мај 1948 година во присуство на над 800 делегати од 30 земји, вклучително и 10 европски земји, подоцнежни основачи на Советот на Европа. На Конгресот доаѓа до поделба на „федералисти“, коишто се залагаат за федерална Европа и на „унионисти“, коишто се залагаат за европско обединување со зачувување на суверенитетот на државите. Од Конгресот произлегоа три препораки и тоа: воспоставување на економска и политичка унија со цел да се осигура социјален напредок; формирање на Советодавно собрание (подоцна воспоставено во рамки на Советот на Европа); и подготовка Повелба за човекови права. На Конгресот присуствуваа претставници од целиот широк политички спектар, им се обезбеди можност да разговараат за идеи за развојот на европската политичка соработка. На Конгресот присуствуваа исклучително важни политички личности како што се: Винстон Черчил, Конрад Аденауер, Харолд Мекмилан, Пјер-Анри Титген, Сер Дејвид Максвел-Фајф, Франсоа Митеран, Пол Реинауд, Едуард Даладиер, Пол Рамадиер, Пол ван Зеланд, Алберт Копе и Алтеро Спинели. На Конгресот присуствуваа и активно учествуваа голем број на филозофи, професори, новинари, правници, црковните водачи, историчари и претприемачи.

<sup>77</sup> Оваа девиза се однесува на императивот никогаш повторно да не им биде дадена шанса на политичките сили и општествени уредувања кои доведоа до Втората светска војна.

заштита и почитување на човековите права. Европската конвенција за заштита на човековите права и фундаментални слободи или попозната како Европска конвенција за човекови права (ЕКЧП), е првата конвенција подготвена од страна на Советот на Европа, потпишана и ратификувана<sup>78</sup> од земјите членки и влезена во сила на 3 септември 1953 година.

И покрај настојувањата, желбите и амбициите на некои национални парламенти, на дел од земјите членки за постигнување на брзи резултати во поглед на реализација на појдовната идеја, значителен број на земји членки застапувале став дека е неопходно во текстот на Конвенцијата да бидат опфатени што е можно повеќе области кои се однесуваат на заштитата на човековите права. Граѓанските, политичките, економските, социјалните и културните права ја претставувале широката лепеза на човекови права за кои постоела силна заложба за нивно сеопфатно интегрирање во текстот на ЕКЧП. Помеѓу овие два концепта, кои во основа имале иста цел, бил постигнат консензус којшто се базирал на заштитата на политичките и социјални права утврдени во Универзалната декларација за човекови права<sup>79</sup> на Организацијата на обединети нации, од 1948 година. Врз основа на ова усогласување во рамки на текстот на ЕКЧП биле вградени права кои се однесуваат на заштитата на:

- правото на живот,
- правото на слобода и безбедност,
- правото на слобода на изразување, мислење и вероисповед,
- правото на правична судска постапка,
- правото на почитување на приватниот и семејниот живот,
- правото на слобода на собирање и здружување,

---

<sup>78</sup> Конвенцијата влегува во сила во моментот кога е ратификувана од 10 земји членки.

<sup>79</sup> Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima.

<http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/12.%20Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf>

- забрана на дискриминација и
- други права содржани во текстот на ЕКЧП.

Европскиот суд за човекови права е востановен врз основа на член 19 од ЕКЧП. Во составот на ЕСЧП влегуваат судии кои ја претставуваат секоја земја членка. Секоја од земјите членки е застапена со по еден судија, но тие не се претставници на својата земја, туку делуваат како независни индивидуи. Изборот на судии го врши Парламентарното собрание на Советот на Европа. Во актуелниот момент, ЕСЧП брои 47 судии, онолку колку што има земји членки на Советот на Европа. Мандатот на секој судија трае 9 години, без право на повторен избор.

#### 3.1.6.1. Постапка на избор на судии во ЕСЧП

Парламентарното собрание на Советот на Европа е органот којшто го врши изборот на судиите на Европскиот суд за човекови права. На овој начин им се обезбедува демократски легитимитет на избраните судии.

Според стандардите на Советот на Европа, а пред сè Европската конвенција за човекови права, судиите треба да поседуваат висок морален карактер, авторитет и отпорност на несоодветни влијанија. Тие, исто така, треба да ги поседуваат потребните стручни квалификации или да бидат со призната компетентност, со цел да можат да бидат избрани за судија во ЕСЧП.

За да бидат исполнети споменатите стандарди, постојат две официјални фази во изборниот процес и една неофицијална. Во првата фаза се одвива постапка на национална селекција, во која секоја земја членка прави листа од три квалификувани кандидати. При изборот на кандидатите, земјите треба да обезбедат услови и да спроведат фер и транспарентна постапка. За таа цел е неопходно да се даде отворен јавен повик до сите заинтересирани кандидати за учество во постапката за избор на судија. Селектираните тројца кандидати мора да имаат соодветни правни квалификации и искуство, како и мора да

имаат активно познавање на еден од официјалните јазици на Советот на Европа, англискиот или француски јазик, како и барем пасивно познавање на другиот јазик. Познавањето на споменатите јазици е од задолжителен карактер заради фактот што пресудите на ЕСЧП се донесуваат на овие два јазика.

За да се обезбеди рамнотежа меѓу половите во Судот, од земјите се бара да поднесат барем еден кандидат од „недоволно застапениот пол“, освен ако постојат исклучителни околности кои им дозволуваат да не го сторат тоа. Како резултат на ваквата политика на Советот на Европа, во составот на ЕСЧП денес околу една третина од судиите се жени.

По завршувањето на оваа фаза, во најголем број случаи, земјите членки започнуваат неформална и доверлива комуникација со Советодавен панел на експерти за кандидати за избор како судија во Судот<sup>80</sup>, којашто, всушност, можеме да ја дефинираме како една неофицијална фаза во постапката при избор на судии. Неофицијалниот карактер на оваа фаза го дефинираме заради причината што земјите членки немаат обврска да ги земат во предвид резултатите од неформалниот дијалог и можат да преминат во следната фаза на постапката за избор<sup>81</sup>. Всушност, неформалната комуникација со

---

<sup>80</sup> Advisory panel of experts on candidates for election as judge to the Court.

<http://www.coe.int/en/web/cm/iguide-chapter5-advisory-panel>

Советодавен панел на експерти за кандидати за избор како судија во Судот се состои од седум члена, избрани од редот на членовите на највисоките национални судови, поранешни судии на меѓународни судови, вклучувајќи го и ЕСЧП, како и другите правни експерти со призната надлежност. Членовите работат во свој личен капацитет. Составот на Панелот е географски (во смисла на застапеност на земјите членки) и родово избалансиран. Членовите на Панелот се назначуваат од страна на Комитетот на министри по извршени консултации со Претседателот на Судот. Предлог за назначување на член може да поднесат Високите договорни страни. Членовите се назначуваат за период од три години, со можност за уште еден мандат.

<sup>81</sup> Постојат примери кога земјите членки го игнорираат мислењето на Советодавниот панел, особено доколку е негативно и продолжуваат со понатамошната постапка. Листата на кандидати ја доставуваат до ПССЕ кое, во рамки на своите надлежности, може да препорача постапката да продолжи или, пак, да побара да биде доставена нова кандидатска листа. Во принцип, стандардите и критериумите коишто важат за избор на судија подеднакво се почитуваат од страна на парламентарниот комитет и Советодавниот панел и, на некој начин, нивната работа е компатибилна и, би можело да се каже,

Советодавен панел е во функција земјата членка да се осигури за тоа дали кандидатите се целосно квалификувани. Имено, Меѓународниот панел на експерти на Советот на Европа им дава доверливи совети на земјите членки за потенцијалните кандидати пред да биде испратена конечната листа до Парламентарното собрание на Советот на Европа.

Втората фаза се одвива во рамки на Парламентарното собрание на Советот на Европа. Откако Собранието официјално ќе ја добие листа на кандидати, од страна на земјата членка<sup>82</sup>, Комитетот за избор на судии во Европскиот суд за човекови права<sup>83</sup>, кој претставува специјален комитет на пратеници со правно искуство, ги разгледува биографиите на секој кандидат и врши интервју со секој кандидат поединечно. Постапката се одвива во стандардизиран формат. Доколку во рамки на постапката биде утврдено дека предложената листа на кандидати ги задоволува потребните критериуми, Комитетот дава препорака до ПССЕ за завршување на процедурата по пат на гласање. Комитетот, вообичаено, дава мислење и препорака до членовите на ПССЕ за тоа кој или кои од кандидатите се најсоодветни за да бидат избрани за судија. Ако Комитетот смета дека кандидатската листа не ги задоволува потребните критериуми, упатува барање до земјата членка да достави нова листа на кандидати.

Во продолжение на оваа фаза ПССЕ, составено од 324 пратеника, пристапува кон избор на судија по пат на тајно гласање. Гласањето се одвива на пленарна

---

координирана. Најголемата задача на Советодавниот панел е да им пружи квалитетни совети на земјите членки во врска со кандидатските листи со цел да се избегне нивното отфрлање од страна на ПССЕ и непотребното губење на време и пролонгирање на постапката.

Сепак, постојат земји членки коишто сметаат дека имаат доволна политичка моќ и влијание во рамките на ПССЕ за да можат да ја завршат постапката со првично предложената кандидатска листа, без притоа да го земат во предвид мислењето и советите на Советодавниот панел. Исходот во вакви случаи е различен, но, во принцип, несоодветните листи се отфрлаат од страна на Комитетот за избор на судии во ЕСЧП.

<sup>82</sup> Целокупната процедура се одвива преку Постојаната мисија на земјата членка при Советот на Европа.

<sup>83</sup> Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights.

седница на ПССЕ. Потребно е апсолутно мнозинство на гласови за да биде избран судија во ЕСЧП во првиот круг. Доколку тоа не се постигне, се одржува втор круг, а кандидатот со најмногу гласови се смета за судија во ЕСЧП.

### 3.1.6.2. Организациона поставеност и начин на функционирање на ЕСЧП

Во составот на Европскиот суд за човекови права<sup>84</sup> влегуваат 47 судии кои ја претставуваат секоја земја членка на Советот на Европа. Независно од тоа што секој судија во ЕСЧП е избран како предлог на земјата од којашто доаѓа, тие се обврзани да делуваат во лично својство, како целосно независни и непристрасни, ослободени од секакви влијанија или ангажмани коишто не се компатибилни со нивната независност и непристрасност.

Мандатот на судиите трае девет години без право на повторно да бидат избрани. Мандатот на судиите, исто така, завршува со наполнети 70 години. Функцијата ја извршуваат сè до нивната замена, понекогаш и подолго од предвидените девет години. Исто така, судиите продолжуваат да работат врз случаите што веќе ги започнале и по завршување на нивната функција. Судијата не може да биде отповикан од должност, освен во случај доколку останатите судии со двотретинско мнозинство одлучат дека судијата повеќе не ги исполнува неопходните услови за да продолжи со понатамошна работа<sup>85</sup>.

Судот има претседател<sup>86</sup> и еден или двајца потпретседатели. Претседателот и потпретседателите се избираат на Пленарна седница на Судот, со мандат од три години, при што постои можност за повторно да бидат избрани за втор тригодишен мандат. На Пленарна седница на судот се утврдуваат Судските

---

<sup>84</sup> European Court for Human Rights.

<http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

<sup>85</sup> Член 23 од Европската конвенција за човекови права.

<sup>86</sup> Presidency of the Court.

[http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/president#newComponent\\_1346152584402\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/president#newComponent_1346152584402_pointer)

совети и се избираат и нивните претседателите, кои, исто така, можат да бидат повторно избрани<sup>87</sup>.

Судот има пет Секции<sup>88</sup> составени од 9 до 10 судии. Секциите се административни субјекти на Судот во чиишто рамки се формираат Судски совети од по седум судии. Секоја Секција има претседател, заменик-претседател, членови, како и секретар (регистратор) и заменик регистратор на секцијата.

Судот заседава како Судија поединец<sup>89</sup>, Одбори од тројца судии, Судски совети од седум судии и Голем судски совет од седумнаесет судии<sup>90</sup>. Кога националниот судија не е во можност да заседава поради спреченост, повлекување или изземање, Претседателот на судот именува ад хок судија од листа<sup>91</sup> на можни ад хок судии, претходно доставена од страна на земјата членка.

Судијата поединец ги разгледува поднесените апликации до ЕСЧП. Доколку Судијата поединец ја прогласи поднесената апликација (жалба) за неприфатлива или ја симне од листата на жалби поднесени според членот 34 од Конвенцијата, ваквата одлука ќе биде конечна без право на повторно разгледување. Во случај Судијата поединец да не ја прогласи жалбата за неприфатлива или не ја одбие, жалбата се проследува до еден од Судските одбори или Судскиот совет на понатамошно разгледување<sup>92</sup>. Судијата избран

---

<sup>87</sup> Член 25 од Европската конвенција за човекови права.

<sup>88</sup> Секции на ЕСЧП.

[http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/judges&c=#newComponent\\_1346152041442\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/judges&c=#newComponent_1346152041442_pointer)

<sup>89</sup> Листа на судија поединец.

[http://www.echr.coe.int/Documents/List\\_single\\_judges\\_BIL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/List_single_judges_BIL.pdf)

<sup>90</sup> Член 26, точка 1 од Европската конвенција за човекови права.

<sup>91</sup> Листа на ад хок судии.

[http://echr.coe.int/Documents/List\\_adhoc\\_judges\\_BIL.pdf](http://echr.coe.int/Documents/List_adhoc_judges_BIL.pdf)

<sup>92</sup> Член 27 од Европската конвенција за човекови права.



како претставник на земјата членка, кога заседава во својство на Судија поединец, нема да разгледува никаква жалба против земјата членка од којашто доаѓа<sup>93</sup>.

Судските одбори се формирани од страна на Судските совети за определен период<sup>94</sup>. Во однос на жалбите, коишто се поднесени согласно член 34 од Конвенцијата, Судскиот одбор може со едногласна одлука да ја прогласи жалбата за неприфатлива или да ја симне од списокот на свои предмети или, пак, да ја прогласи за прифатлива и во исто време да донесе одлука за заснованост<sup>95</sup>. Одлуките и пресудите<sup>96</sup> донесени од страна на Судскиот одбор ќе се сметаат за конечни<sup>97</sup>.

Во случај да Судијата поединец или Судскиот одбор не донеле одлука или пресуда во однос на одредена жалба поднесена согласно член 34 од ЕКЧП, постапката продолжува пред Судскиот совет, кој се произнесува за нејзината прифатливост и основаност. Одлуката за прифатливост може да се донесе посебно<sup>98</sup>. Определен Судски совет се произнесува за прифатливоста и основаноста на меѓудржавни жалби коишто се поднесени во согласност со членот 33 од ЕКЧП<sup>99</sup>.

Доколку Судскиот совет не е во можност да донесе одлука во однос на одреден случај, тогаш надлежноста се пренесува врз Големиот судски совет<sup>100</sup>. Надлежноста за понатамошно разгледување на одреден случај, која се

---

<sup>93</sup> Член 26, став 3 од Европската конвенција за човекови права.

<sup>94</sup> Член 26, став 1 од Европската конвенција за човекови права.

<sup>95</sup> Член 28, став 1 од Европската конвенција за човекови права.

<sup>96</sup> Пресуди на ЕСЧП.

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"languageisocode\":\"ENG\"},\"documentcollectionid2\":\"JUDGMENTS\"}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

<sup>97</sup> Член 28, став 2 од Европската конвенција за човекови права.

<sup>98</sup> Член 29, став 1 од Европската конвенција за човекови права.

<sup>99</sup> Член 29, став 2 од Европската конвенција за човекови права.

<sup>100</sup> Член 30 од Европската конвенција за човекови права.

пренесува врз основа на член 30 од Конвенцијата, е во случаи кога разгледувањето на одредени случаи пред определен Судски совет предизвикува сериозни прашања во толкувањето на Конвенцијата и нејзините протоколи. Исто така, надлежноста може да биде пренесена кон Големиот судски совет доколку можните решенија на определен Судски совет можат да бидат во спротивност со веќе претходно донесените одлуки и пресуди на Судот.

Големиот судски совет<sup>101</sup> го сочинуваат 17 судии. Во неговиот состав задолжително влегуваат претседателот и потпретседателите на Судот, претседателите на секциите, како и националниот судија. Останатите членови се определуваат со ждрепка. Големиот судски совет се произнесува по жалбите поднесени до Судот во согласност со членот 33 и членот 34 од Конвенцијата, кога случајот му е отстапен врз основа на член 30 или, пак, член 43 од ЕКЧП<sup>102</sup>. Големиот Судски совет решава по прашања коишто до Судот се испратени од Комитетот на министри, согласно член 46, став 4<sup>103</sup>. Големиот судски совет, исто така, разгледува барања за советодавни мислења доставени до него врз основа на член 47. Наведените овластувања на Големиот судски совет се содржани во членот 31 од ЕКЧП.

Пресудите на Големиот судски совет се конечни, додека пресудите на Судските совети се конечни во случај кога<sup>104</sup>:

---

<sup>101</sup> The Grand Chamber.

[http://echr.coe.int/Documents/FAQ\\_GC\\_ENG.pdf](http://echr.coe.int/Documents/FAQ_GC_ENG.pdf)

<sup>102</sup> Членот 43 од ЕКЧП се однесува на тоа во какви околности се врши доставување на случаи пред Големиот судски совет, покрај оние предвидени со членот 30.

<sup>103</sup> Член 46, став 4 од ЕКЧП гласи: „Доколку Комитетот на министри смета дека Високата страна договорничка одбива да ја спроведе конечната пресуда во случај во којшто истата е странка, може откако таа Висока страна договорничка и упати формално известување и со одлука донесена со двотретинско мнозинство на гласови на претставниците кои имаат право да заседаваат во Комитетот, да го упати прашањето до Судот, дали таа страна не ги исполнила своите обврски од став 1.“

Став 1 од истиот член гласи: „Високите страни договорнички се обврзуваат да се придружуваат кон конечните пресуди на Судот во споровите во кои се странки.“

<sup>104</sup> Член 44, став 2 од ЕКЧП.

- странките изјавуваат дека нема да бараат случајот да биде доставен до Големиот судски совет;
- три месеци од датумот на донесување на пресудата, во случај да не било побарано случајот да биде доставен до Големиот судски совет;
- доколку Панелот на Големиот судски совет го отфрли барањето доставено врз основа на член 43.

Конечните пресуди се објавуваат јавно. Ако Судот оцени дека домашното право на некоја држава ја крши Конвенцијата, тогаш таа држава е обврзана според меѓународното право да го измени своето внатрешно право.<sup>105</sup>

Во однос на активностите на Судот, како и сите државни претставници коишто работат во оваа институција на Советот на Европа, мора да имаме особено внимателен однос. Се работи за врвна судска институција, којашто има исклучително висока репутација. Активностите на секој поединец, претставник на која било земја членка, почнувајќи од судиите на ЕСЧП, па завршувајќи со најниските административни ешалони, треба да бидат насочени кон водење на особена грижа за вредностите на Организацијата. Токму во тој правец се насочени пресудите на оваа врвна институција.

Она што еден судија во Судот може да го направи во полза на сопствената земја е на стручен начин да даде соодветно прелиминарно објаснување на одредени прашања кои се предмет на работа на Судот, пред сè во врска со земјата членка од којашто доаѓа самиот судија. Исто така, судијата може да

---

<sup>105</sup> Јанис, М., Кеј, Р. и Бредли, А. (2002), Европско право за човековите права, Павловска, З., Скопје, Миан, стр.91.

даде издвоено мислење<sup>106</sup> во врска со пресудите на Судот, особено кон оние коишто имаат негативен карактер и се однесуваат на неговата земја. Ваквото издвоено мислење, во конкретниот момент и за конкретниот случај можеби нема да има суштинско влијание, но во однос на некој следен случај може да биде предмет на анализа и да има позитивен ефект во полза на земјата од којашто доаѓа. Сите овие активности на судиите мора да се базираат на принципот на стручност и непристрасност.

Интересно е и тоа што Судот допушта и т.н. издвоено мислење во однос на пресуди за кои одреден судија бил дел од мнозинството коешто ја донело таквата пресуда, но не се согласува со начинот на усвојување на заклучокот од страна на советот. Во такви случаи судијата може да приложи издвоено мислење со кое ќе го образложи сопствениот став во врска со начинот на усвојување на заклучок во предметот. Ваквите мислења можат да бидат исклучително корисни за развојот и разбирањето на судската пракса.<sup>107</sup>

Постојат и судии кои, по правило, се изземаат од пресудите коишто имаат негативен карактер и се однесуваат на земјата од којашто доаѓаат, со цел нивното мислење да не биде протолкувано како пристрасно, доколку е во полза на земјата. Во зависност од тоа, дали судијата ќе се определи да апстинира или активно ќе учествува со издвоено мислење, ќе зависи и заштитата на државниот интерес на земјата од којашто доаѓа. Доколку судијата е сигурен во сопствената стручност, како и тоа дека и јасно определен во правец на заштита

---

<sup>106</sup> Процедурата за издвоено мислење можно е да биде применета во случај кога пресудата е донесена од страна на Судски совет или Големиот судски совет на ЕСЧП. За секоја пресуда донесена од Судски совет или Големиот судски совет, одредени заинтересирани судии можат да дадат свое издвоено мислење, во согласност со членот 45, став 2 од ЕКЧП. Издвоено мислење може да биде дадено дури и во случај кога судијата гласал како останатите судии во однос на конкретната пресуда. Издвоеното мислење секогаш се додава кон пресудата и претставува нејзин составен дел. Издвоеното мислење може да биде делумно или целосно издвоено мислење.

Пример за пресуда во која се содржани делумно и целосно издвоени мислења на неколку судии:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"dissenting opinion\"\],\"languageisocode\":\[\"ENG\"\],\"documentcollectionid2\":\[\"JUDGMENTS\"\],\"itemid\":\[\"001-58295\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

<sup>107</sup> Поповиќ, Д. Европски суд за људска права, во: Тркуља, Ј, ед. Меѓународни прописи и европско право, Белград, Службен Гласник, стр. 71.

на државниот интерес, како примарен елемент во однос на заштитата на сопствениот личен интерес, постои веројатност да судијата постигне двоен ефект. Односно, од една страна судијата може да придонесе за заштитата на интересите на државата од којашто доаѓа, а од друга страна да придонесе кон воспоставување на судска пракса којашто ќе се заснова исклучително врз словото на законот и владеењето на правото.

Со оглед на високата репутација која ја уживаат судиите во ЕСЧП, јавната промоција коишто тие ја прават на земјата од којашто доаѓаат, особено на чекорите коишто ги презема земјата во поглед на усогласување и прилагодување на сопственото законодавство со одредбите од Конвенцијата, исто така, претставува начин на промовирање и заштита на интересите на сопствената земја. Во тој контекст можеме да ја издвоиме констатацијата на Сер Николас Браца (Sir Nicolas Bratza)<sup>108</sup>, поранешен британски судија и поранешен претседател на ЕСЧП, во која вели: „Судот во Стразбур, според мојата перцепција, особено ги почитувал одлуките што произлегуваат од судовите во Обединетото Кралство, по влегувањето во сила на Законот за човекови права, како и поради високиот квалитет на пресудите на овие судови што во голема мера ја олесни нашата задача за донесување на пресуди.“<sup>109</sup>

### 3.1.7. Комесар за човекови права

Човековите права се еден од трите столба врз кои почива Советот на Европа. Токму затоа се наметна потреба од востановување на една посебна институција којашто ќе се занимава исклучиво со оваа проблематика и која од блиску ќе го следи развојот на настаните поврзани со почитувањето на човековите права на европскиот континент. Комесарот за човекови права е

---

<sup>108</sup> Sir Nicolas BRATZA, President of the European Court of Human Rights, Personal details .

[http://echr.coe.int/Documents/CV\\_Bratza\\_ENG.pdf](http://echr.coe.int/Documents/CV_Bratza_ENG.pdf)

<sup>109</sup> Bratza, N. “The Relationship between the UK Courts and Strasbourg”, 5 European Human Rights Law Review (2011), pg. 505-512, 507.

релативно нова институција. Тоа е независна, непристрасна и несудска институција основана во 1999 година од страна на Советот на Европа за промовирање и зголемување на свеста од потребата за почитување на човековите права во 47-те земји членки. Иницијативата за востановување на оваа институција беше покрената од страна на шефовите на држави и влади на земјите членки на Организацијата, на Вториот самит на Советот на Европа одржан во Стразбур на 10 и 11 октомври 1997 година. Во однос на оваа иницијатива спротивен став бил искажан од тогашниот Генерален секретар на Советот на Европа, Даниел Тарчус, кој изразил загриженост дека нововостановената институција може да му конкурира и на некој начин да ја загрози работата на Европскиот суд за човекови права.

На 7 мај 1999 година Комитетот на министри на својата 104-та седница ја усвои Резолуцијата 99(50)<sup>110</sup> со која беше воспоставена канцеларијата на Комесарот за човекови права и беше утврден мандатот на Комесарот. Укажувањата на Генералниот секретар Тарчус беа основа Комитетот на министри да инсистира оваа институција да биде несудска и Комесарот да нема надлежност за примање на поединечни жалби поврзани со кршењето на човековите права.

Главните цели на оваа институција беа утврдени и содржани во споменатата Резолуцијата 99(50)<sup>111</sup>. Според оваа резолуција, основните карактеристики и надлежности на Комесарот, како и мандатот којшто е определен, меѓу останатото, се состои во следново:

- Поттикнување на ефективно почитување на човековите права, како и поддршка на земјите членки во имплементацијата и примената на стандардите на Советот на Европа во однос на почитувањето на човековите права;
- Унапредување на образованието и свеста за човековите права во земјите членки на Советот на Европа;

---

<sup>110</sup> Resolution (99)50.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res\(99\)50&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res(99)50&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE)

<sup>111</sup> Резолуција 99(50). Нумерирањето на усвоените резолуции се врши на начин што преку бројот во заграда „(50)“ се означува редниот број на усвоената Резолуција, а преку бројот пред заградата „99“, се означува годината на усвојување на резолуцијата.

- Идентификување на можните недостатоци во правната регулатива и праксата во врска со човековите права;
- Олеснување на активностите на институцијата Јавен правобранител во земјите членки на Советот на Европа;
- Обезбедување на информации и совети во врска со заштитата на човековите права;
- Соработка со други релевантни меѓународни институции од оваа област.

Споменавме дека Комесарот за човекови права е несудска институција и не може да постапува по индивидуални жалби и апликации, како што е тоа случајот со Европскиот суд за човекови права. Но, во секој случај, врз база на веродостојни информации поврзани со кршењето на човековите права, може да извлекува заклучоци и да иницира активности во правец на превенирање и сузбивање на ваквите појави. Комесарот соработува со широк спектар на национални и меѓународни институции, како и мониторинг механизми кои се занимаваат со ова прашање. Најважните интернационални партнери на Комесарот за човекови права на Советот на Европа се Обединетите нации и неговиот хомолог Високиот комесар за човекови права на Обединетите нации, Европската Унија, ОБСЕ и др. Комесарот соработува и со водечките невладини организации коишто се занимаваат со прашања од областа на човековите права, универзитети и тинк-тенк организации.

Активностите на оваа институција се фокусираат на три главни области, меѓусебно блиску поврзани:

- Посета на земјите членки и дијалог со националните власти и граѓанското општество;
- Тематски извештаи и давање совети за систематска имплементација на стандардите за почитување на човековите права;
- Подигнување на јавната свест.

Комесарот врши посети на сите земји членки со цел согледување и оценка на состојбата поврзана со почитувањето на човековите права. Во рамки на овие посети Комесарот остварува средби со највисоките претставници на извршната, законодавната и судската власт на земјите членки. Неизоставни се контактите и средбите со претставници на граѓанското општество, невладините организации и активистите за заштита на човековите права. Комесарот

остварува посети на места и институции кои се од особено значење и се непосредно поврзани со проблематиката од негов интерес, како што се: затворите, психијатриските болници, центрите за азиланти, училишта, домови за деца и населби населени со ранливи групи на граѓани.

Врз база на согледувањата од остварените посети, Комесарот подготвува извештаи во кои е содржана оценката за состојбата на човековите права во земјата членка. Извештајот може да содржи препораки за начинот на надминување на воочените слабости и недостатоци, како во законската легислатива, така и во секојдневната пракса.

Сепак, препораките кон одредени земји коишто доаѓаат од страна на Комесарот за човекови права и коишто се базираат на неговите наоди од теренот, можат да бидат контрадикторни со оние коишто доаѓаат од други европски институции. Во овој контекст би го посочиле примерот на судир на препораките на Комесарот за човекови права со препораките на Европската Комисија како институција на ЕУ во однос на масовната појава на барање на азил на одредена категорија на граѓани од Република Македонија во 2011 и 2012 година. Имено, во тој период значаен број на македонски граѓани, претежно од ромската заедница, масовно бараа азил во западноевропските земји членки на ЕУ. Сите препораки на претставниците на ЕК, но и на претставниците на владите на поедини земји, одеа во правец Република Македонија да ја оневозможи ваквата појава преку ограничување на правото за напуштање на земјата на оваа категорија на граѓани. Од друга страна, Комесарот за човекови права, во својот тематски документ „Право да се замине од земја“<sup>112</sup>, ги критикуваше постапките на македонските власти повикувајќи се на повеќе аргументи и документи, меѓу кои и Конвенцијата за заштита на човековите права. „Правото да се замине од држава не се среќава во изворниот текст на Конвенција. Тоа за првпат се појавува во

---

<sup>112</sup> Comm/IssuePaper (2013)1, „Право да се замине од земја“, тематски документ на Комесарот за човекови права.



членот 2 став 2 од Протоколот 4 кон Конвенцијата, што стапи во сила на 2 мај 1968.<sup>113</sup> Комесарот во генералните заклучоци констатира дека „вкрстувањето на правото да се заминат од земјата со другите човекови права, како што се правото да се бара и ужива азил, е од клучна важност. Доколку луѓето не можат да заминат од една земја, тие не можат во друга да бараат азил од прогонување, тортура, смртна казна, нечовечно или понижувачко постапување или казнување.“<sup>114</sup> На овој начин јасно се упатува порака и констатација за постоење на прекршување на човековите права од одредена земја членка, во конкретниов случај земјите од Западниот Балкан, меѓу кои и Република Македонија.

Во овој случај беше неопходно да се направи конкретна реакција од страна на дипломатските претставници на Република Македонија во Стразбур во однос на укажувањата на Комесарот. Беше дадено објаснување на ситуацијата во која се наоѓа земјата, односно двојниот притисок со кој се соочува Република Македонија. Од една страна ЕУ вршеше притисок за запирање на бранот на баратели на азил уште на македонските граници со оневозможување на овие лица да ја напуштат земјата, додека од друга страна Комесарот со право укажуваше на појавата на повреда на човековите права. Правилната и навремена реакција на дипломатските претставници беше причина за подобро разбирање на ситуацијата со која се соочува земјата, од страна на институциите на Советот на Европа. Во тој контекст барање на соодветно решение за надминување на проблемот можеше да се одвива на начин кој ќе ги задоволи сите неопходни аспекти во разумен временски период. Ова не води кон заклучок дека ако државните претставници именувани од земјата членка се ефикасни, тогаш ќе има поголема заштита на државните интереси.

---

<sup>113</sup> Comm/IssuePaper (2013)1, „Право да се заминат од земја“, тематски документ на Комесарот за човекови права, стр. 11.

<sup>114</sup> Comm/IssuePaper (2013)1, „Право да се заминат од земја“, тематски документ на Комесарот за човекови права, стр. 50.

Комесарот спроведува активности базирани на тематска основа, при што третира теми коишто во својата содржина третираат прашањата коишто се однесуваат на заштитата на човековите права. Тој дава мислења, совети и информации, како и публикува документи и извештаи кои имаат за цел превенирање на прекршувањето на човековите права. Комесарот, исто така, има право да интервенира како трета страна во постапките пред ЕСЧП преку поднесување на писмено известување или преку директно учество во расправата.

Комесарот за човекови права работи на подигање на свеста од потребата за почитување на човековите права во земјите членки. Организирањето и активното учество на семинари и друг вид на собири и активности се алатка преку која Комесарот работи на зајакнување на свеста кај пошироките општествени структури, како и за зајакнување на позициите на борците за човекови права во земјите членки. Како дел од своите активности содржани во неговите посети на земјите членки и во неговите тематски активности, Комесарот посебна грижа и внимание посветува на одбраната на борците за човекови права. Тој лично, како и во соработка со други тела на Советот на Европа и други меѓународни институции, со особено внимание ја следи работата и активностите на активистите и борците за човекови права, како и односот на властите на земјите членки кон нив. Постојат бројни случаи кои Комесарот ги посочува како сериозно кршење на човековите права и сериозно попречување на работата и активностите на борците за човекови права во поедини земји членки на Советот на Европа. Неретки се неговите средби со затворени активисти и борци за човекови права, остварени директно во затвор, како и неговите укажувања и повици истите да бидат ослободени од страна на властите на поедини земји членки кои се предмет на неговите опсервации.

Контактот со медиумите е од особено значење за зголемување на видливоста на оваа институција. Од тие причини Комесарот врши редовна објава на статии, коментари, изјави, интервјуа и сè што е неопходно за приближување на оваа проблематика до пошироката јавност со цел подобрување на јавната свест за потребата од заштита на човековите права.

## 3.2. Секретаријат на Советот на Европа

### 3.2.1. Организација и мандат на Секретаријатот на Советот на Европа

Под поимот Секретаријат на Советот на Европа се подразбира севкупниот Секретаријат на Организацијата, во кој се вклучени секретаријатите на сите нејзини институции. Во секојдневната комуникација под поимот Секретаријат се подразбира кој билосекретаријат на кој било орган, институција или мониторинг тело на Советот на Европа, коешто би можело да доведе до одредени недоразбирања доколку попрецизно не се посочи конкретно за кој секретаријат и на кој сегмент на Организацијата се мисли. Сè на сè, поимот Секретаријат е наменет за Секретаријатот на Советот на Европа, којшто го раководи Генералниот секретар.

Во рамки на Секретаријатот на Организацијата функционираат повеќе сегменти, чијашто организациска поставеност<sup>115</sup> ја претставуваме во продолжение. Секој од посебните сегменти на Секретаријатот има свој посебен мандат и цели на дејствување<sup>116</sup>.

Мораме да нагласиме дека делот којшто следи и се однесува на организационата поставеност на Секретаријатот, при читањето на текстот може да делува прилично сувопарно и да создаде чувство на губење на контакт со основната тема на трудот. Сепак, целта е да се прикаже комплексната слика на неговата организациона поставеност. Ова е особено важно од причини што врз база на спроведените разговори, интервјуа, истражување и личниот впечаток, Секретаријатот е оној елемент од Советот на Европа којшто го има најголемото влијание во рамки на Организацијата, а,

---

<sup>115</sup> Шематски приказ на организационата поставеност на Секретаријатот.

<https://rm.coe.int/16806d1eee>

<sup>116</sup> Secretariat of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

<http://www.coe.int/en/web/portal/organisation-and-mandates-of-the-secretariat#sec15>

според некои мислења, претставува елемент којшто раководи со Советот на Европа. Оваа констатација особено ќе стане видлива во делот којшто е посветен на анализа на резултатите од спроведените интервјуа.

### 3.2.1.1. Генерален директорат за човекови права и владеење на правото

Генералниот директорат за човекови права и владеење на правото<sup>117</sup>, кој во рамки на Организацијата се означува и како DG1<sup>118</sup>, ја има севкупната одговорност за развојот и спроведувањето на стандардите на Советот на Европа поврзани со заштитата на човековите права и владеење на правото. Неговите надлежности и одговорност го опфаќаат и унапредувањето на демократијата преку законот, функционирањето на релевантните договори и соодветните мониторинг механизми, како и развојот и практичното спроведување на соодветни активностите во овие области.

Генералниот директорат е одговорен за сите прашања од негова надлежност, релевантни за исполнување на статутарните цели на Организацијата. Покрај општата заштита на граѓанските, политичките, економските и социјалните права, во рамки на неговите надлежности е вклучено и:<sup>119</sup>

- спречувањето на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување,
- Биоетика,
- заштитата на слободата на изразување и информациите во информатичкото општество и слободите на медиумите,

---

<sup>117</sup> Directorate General Human Rights and Rule of Law.

<http://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/dgi-directorates>

<sup>118</sup> Кратенката DG1 (Directorate General 1), всушност, го детерминира примарното значење и важност на овој Директорат. Ваквиот третман и значење на Директоратот се должи на областа којашто ја покрива и надлежностите коишто ги има во рамки на целокупната Организација. Неспорно е неформалното мислење коешто владее во рамки на Организацијата и дипломатските претставништва на земјите членки дека токму Генералниот директор на овој Генерален директорат, всушност, е вториот човек во Советот на Европа, веднаш зад Генералниот секретар.

<sup>119</sup> Mandate and Organisational Chart.

<http://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/mandate-organigramme>

- промовирање на независни, плуралистички медиуми,
- борбата против сите форми на криминал, вклучително и тероризмот, корупцијата, перењето пари и компјутерскиот криминал и
- зајакнувањето на меѓународната соработка во кривичните прашања, вклучително и во однос на затвори, како и во јавното и приватното право, вклучително и во однос на националноста, семејното право и заштита на податоци и унапредување на независна и ефикасна правда.

Со Генералниот директорат за човекови права и владеење на правото раководи генерален директор, именуван од Генералниот секретар на Советот на Европа. Главните цели во работата на овој Директорат се:

- да му помага и да го советува Генералниот секретар за прашања коишто се однесуваат на правото и политиката во областа на човековите права и владеењето на правото;
- да обезбеди поддршка и совети за овие прашања до Комитетот на министри и сите негови подредени комитети, особено Управниот комитет за човекови права, Европскиот комитет за правна соработка, Европскиот комитет за проблемите со криминалот, Управниот комитет за медиуми и информатичко општество, како и на други служби на Организацијата;
- да ги елаборира и оценува правните стандарди (препораки, упатства, прирачници, конвенции итн.);
- да обезбеди поддршка и совети на Секретаријатот во однос на договорите на Организацијата, како и во однос на механизмите поврзани со овие договори, особено во областите на човековите права и владеењето на правото. Оваа поддршка е од исклучително значење за Комитетот на министри во функција на надзор и следење на извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права. Поддршката на Директоратот е од круцијално значење и за: Европскиот комитет за социјални права, Групата на држави против корупција (GRECO), Комитетот на експерти за оценка на мерките против перењето пари и финансирањето на тероризам (MONEYVAL), Европската аудиовизуелна опсерваторија, Европската комисија за спречување на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (CPT),

Демократија преку право (Венецијанската комисија), Европската комисија за ефикасност на правдата (СЕРЕЈ) и групата Pompidou (Група за соработка во борбата против злоупотреба на дрога и трговија со дрога);

- да ги поддржи земјите членки, но и оние кои не се членки на Советот на Европа, во спроведувањето на институционалните и правните рамки во согласност со принципите на демократска држава, како и да го поддржи обезбедувањето на почитување на човековите права и владеењето на правото.

Обезбедувањето на поддршка на различни инстанции на Организацијата, коешто е дел од мандатот на овој дел од Секретаријатот, но и на Секретаријатот гледано во целина, честопати води и кон наметнување на влијание врз работата на поедини сегменти на Советот на Европа. Ова особено е изразено, на пример, во случајот со мониторинг телата. Во овие тела членуваат експерти, кои делуваат како државни претставници или, пак, како независни експерти. Членовите на мониторинг телата имаат повремен контакт со прашањата коишто се обработуваат (од сесија до сесија), од причина што истите имаат постојани професионални ангажмани во сопствените земји. За разлика од нив, членовите на Секретаријатот имаат постојан професионален контакт со прашањата од интерес на мониторинг телата и од тие причини на располагање имаат исклучително голем простор кој го користат да извршат влијание на суштинската работа на мониторинг телата.

Генералниот директорат за човекови права и владеење на правото го практикува уникатниот стратешки триаголник на Советот на Европа кој се состои во:

- поставување стандарди,
- следење на нивната имплементација и
- соработка со земјите членки при имплементацијата на стандардите.

Стандардите може да бидат правно-обврзувачки или, пак, да немаат правно обврзувачко дејство. Стандардите вградени во Конвенциите имаат правно-обврзувачко дејство, додека стандардите вградени во препораките го немаат таквиот карактер. Независни, стручни тела оценуваат како се спроведуваат стандардите во земјите членки и даваат конструктивни препораки како да се

подобрат. Тоа се таканаречените мониторинг механизми на Советот на Европа. Онаму каде што треба да се преземат мерки за да се исполнат стандардите, се преземаат конкретни и јасно дефинирани активности во договор и соработка со земјата, односно земјите членки.

Во рамки на Генералниот директорат функционираат:

- Директорат за човекови права;
- Директорат за информатичко општество и делување против криминалот;
- Европската комисија за демократија преку законот – Венецијанска комисија.

#### 3.2.1.1.1. Директорат за човекови права

Директоратот за човекови права<sup>120</sup> работи на промовирање, заштита и развивање на човековите права и владеење на правото, како и на обезбедување усогласеност на земјите членки на Советот на Европа во однос на овие прашања. За таа цел, токму овој Директоратот, како составен дел од Генералниот директорат, го практикува споменатиот уникатен стратешки триаголник на Советот на Европа за поставување стандарди, следење и соработка. Преку овој триаголник се воспоставуваат врска во процесот на воспоставување и имплементација на стандардите на Советот на Европа.

Токму преку практикувањето на споменатиот триаголник, Секретаријатот на Советот на Европа, во конкретниот случај преку Директоратот за човекови права, игра активна улога во рамки на Советот на Европа. Оваа улога може слободно да се дефинира и како доминантна. Секретаријатот е оној којшто покренува иницијативи и во најголем број случаи токму Секретаријатот е оној којшто ги презема почетните чекори во однос на прашањата од интерес. Секретаријатот подготвува нацрт-одлуки и директно учествува во процесот на нивното усогласување. Има ексклузивна надлежност врз процесот на егзекуција на усвоените одлуки. Сите овие елементи укажуваат на големата

---

<sup>120</sup> Human Rights Directorate.

моќ којашто ја има Секретаријатот во целокупниот процес на креирање и имплементација на политиките во рамки на Советот на Европа. Следствено на тоа, можеме слободно да кажеме дека секој член на Секретаријатот има свое влијание, коешто особено е концентрирано во повисоките ешалони на администрацијата. Ако го земеме во предвид фактот дека секој член на Секретаријатот на извесен начин е претставник на некоја од земјите членки на Советот на Европа, можеме да заклучиме дека секој од нив располага со можност да делува во функција на заштитата на државниот интерес на земјата од којашто доаѓа.

Во рамките на овој Директорат функционираат:

- Европската комисија за спречување на тортура и нечовечно или понижувачко постапување или казнување (CPT)<sup>121</sup>;
- Одделот за следење на извршувањето на судските пресуди на Европскиот суд за човекови права<sup>122</sup>;
- Управувачкиот комитет за човекови права (CDDH)<sup>123</sup>;
- Европската социјална повелба и Европскиот комитет за социјални права (ECSR)<sup>124</sup>;
- Европската комисија за ефикасност на правдата (CEPEJ)<sup>125</sup>;
- Консултативниот совет на европски судии (CCJE)<sup>126</sup>;

---

<sup>121</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or punishment (CPT).

<http://www.coe.int/en/web/cpt/home>

<sup>122</sup> Department for the Execution of Judgments\_of the European Court of Human Rights.

<http://www.coe.int/en/web/execution>

<sup>123</sup> Steering Committee for Human Rights (CDDH).

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/default\\_EN.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/default_EN.asp?)

<sup>124</sup> European Social Charter.

<http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter>

<sup>125</sup> The European Commission for the Efficiency of Justice.

[http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp)



- Консултативниот совет на европските обвинители (CCPE)<sup>127</sup>;
- Европскиот комитет за правна соработка (CDCJ)<sup>128</sup>;
- Европската програма за едукација на правници за човекови права (HELP)<sup>129</sup>;
- Биоетика<sup>130</sup> и др.

### 3.2.1.1.2. Европската комисија за демократија преку правото – Венецијанска комисија

Европската комисија за демократија преку правото, позната како Венецијанска комисија<sup>131</sup>, е советодавно тело на Советот на Европа за уставни прашања. Улогата на Венецијанската комисија е да им обезбеди правен совет на своите земји членки и да им помогне на државите кои настојуваат да ги усогласат своите правни и институционални структури со европските стандарди и меѓународно искуство во областа на демократијата, човековите права и владеењето на правото. Исто така, Венецијанската комисија помага да се обезбеди ширење и консолидација на заедничко уставно наследство, играјќи

---

<sup>126</sup> Consultative Council of European Judges (CCJE).

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/default\\_EN.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/default_EN.asp?)

<sup>127</sup> Consultative Council of European Prosecutors (CCPE).

[https://www.coe.int/en/web/ccpe/-/new-website-for-the-consultative-council-of-european-prosecutors-ccpe-](https://www.coe.int/en/web/ccpe/-/new-website-for-the-consultative-council-of-european-prosecutors-ccpe)

<sup>128</sup> European Committee on Legal Co-operation (CDCJ).

<http://www.coe.int/en/web/cdcj/home>

<sup>129</sup> Human Rights Education for Legal Professionals (HELP).

<http://www.coe.int/en/web/help/home>

<sup>130</sup> Bioethics.

<http://www.coe.int/en/web/bioethics/home>

<sup>131</sup> Venice Commission.

<http://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/venice-commission>

[http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation)

уникатна улога во управувањето со конфликти и обезбедувањето на „итна уставна помош“ на државите во транзиција.

Во Комисијата членуваат 61 земја, од кои 47 членки на Советот на Европа, плус 14 други земји (Алжир, Бразил, Чиле, Костарика, Израел, Казахстан, Република Кореја, Косово, Киргистан, Мароко, Мексико, Перу, Тунис и САД). Европската комисија и ОБСЕ / ОДИХР учествуваат на пленарните седници на Комисијата.

Нејзините членови се универзитетски професори од јавното и меѓународното право, врховни и уставни судии, членови на национални парламенти и голем број државни службеници. Тие се назначени од страна на земјите членки со мандат од четири години, но дејствуваат во свој индивидуален капацитет.

Комисијата работи во три области:

- Демократски институции и основни права<sup>132</sup>;
- Уставна правда<sup>133</sup> и редовна правда;
- Избори, референдуми и политички партии<sup>134</sup>.

Комисијата ги споделува стандардите и најдобрите практики усвоени во земјите на Советот на Европа, надвор од нејзините граници, особено во земјите кои се поимаат како соседни земји<sup>135</sup> на Советот на Европа. „Постоенето на независна институција, која може да се потпре на правната стручност на висококвалификувани членови, со цел да им даде совети на земјите во врска со компатибилноста на нивните уставни закони со прописите

---

<sup>132</sup> Democratic institutions and fundamental rights .

[http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Const\\_Assistance](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Const_Assistance)

<sup>133</sup> Constitutional justice - Cooperation between the Venice Commission and Constitutional Courts .

[http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Constitutional\\_Justice](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Constitutional_Justice)

<sup>134</sup> Elections and referendums, political parties .

[http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Elections\\_and\\_Referendums](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums)

<sup>135</sup> Policy of the Council of Europe towards neighboring regions .

<http://www.coe.int/en/web/der/policy-towards-neighbouring-regions>

за демократија, човекови права и владеење на правото, е исклучително позитивно. Самиот факт дека Венецијанската комисија ги опфаќа сите земји кои се дел од Советот на Европа, како и некои кои не се, помага да се обезбеди широка плуралност и почитување на културните разлики, коешто е неопходно при обезбедувањето на такви стручни мислења.<sup>136</sup>

Секретаријатот на Венецијанската комисија се наоѓа во Стразбур, Франција, во седиштето на Советот на Европа. Нејзините пленарни седници се одржуваат четирипати годишно (март, јуни, октомври и декември), во Венеција, Италија, од каде што потекнува општо прифатеното име на оваа Комисија.

### 3.2.1.2. Генерален директорат за демократија

Генералниот директорат за демократија (DG2)<sup>137</sup> ги покрива и поддржува активностите на Советот на Европа во области кои се опфатени во рамките на третиот столб врз кој се потпира Организацијата, т.е. демократијата. Овој Генерален директорат има директни надлежности во областите кои се од витално значење за одржливоста на демократијата, како што се:

- Обезбедување на почитување на човековото достоинство без дискриминација врз основа на стандардите за човекови права;
- Подобрување на функционирањето на демократските институции;
- Јакнење на демократските надлежности на европските граѓани и нивната подготвеност да се вклучат во демократскиот процес и промовирање на почитувањето на различностите во европските општества, во дух на

---

<sup>136</sup> Craig, P. (2016) "Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy" in UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law, University of Oxford - Faculty of Law, pg. 41.

<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=215100024064087074082072066093098097006055010034088013102067101077023126009067082022107126035023117057029102005083081025098096044036094014080123080074109084029097057003081082123090123025102026121089096115064097124104101071106004001123029072067108029&EXT=pdf>

<sup>137</sup> Directorate General of Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/home>

солидарност и толеранција, засновани на човековите права и правните стандарди на Советот на Европа.

Генералниот директорат за демократија покрива повеќе области од интерес на Советот на Европа, и тоа:

- Култура<sup>138</sup>;
- Културно наследство<sup>139</sup>;
- Демократски институции<sup>140</sup>;
- Образование и обука<sup>141</sup>;
- Човекови права и човечко достоинство<sup>142</sup>;
- Јазици<sup>143</sup>;
- Малцинства<sup>144</sup>, во рамки на што функционира Европската комисија против расизам и нетолеранција (ECRI)<sup>145</sup>, како и Рамковната конвенција за заштита на национални малцинства (FCNM)<sup>146</sup> и др.;

---

<sup>138</sup> Culture and DG Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/culture>

<sup>139</sup> Cultural heritage and DG Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/cultural-heritage>

<sup>140</sup> Democratic institutions and DG Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/democratic-institutions>

<sup>141</sup> Education and DG Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/education-and-training>

<sup>142</sup> Human rights, human dignity and DG Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/human-rights-and-human-dignity>

<sup>143</sup> Languages and DG Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/languages>

<sup>144</sup> Minorities and DG Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/minorities>

<sup>145</sup> European Commission against Racism and Intolerance (ECRI).

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp)

- Прашања кои се однесуваат на Ромите<sup>147</sup>;
- Квалитет на лекови и здравствена заштита<sup>148</sup>;
- Одржлив развој<sup>149</sup>;
- Спорт<sup>150</sup>;
- Млади<sup>151</sup>.

Со цел сеопфатно и квалитетно покривање на споменатите области, во надлежност на Генералниот директорат за демократија, во рамки на истиот се систематизирани неколку директората кои се задолжени за покривање на поедини облсти соодветно на доделените ингеренции и потребите на Организацијата. Тука спаѓаат:

- Европската дирекција за квалитет на лекови и здравствена заштита (EDQM)<sup>152</sup>;
- Директоратот за демократско граѓанство и учество<sup>153</sup>;

---

<sup>146</sup> National Minorities (FCNM).

<http://www.coe.int/en/web/minorities/home>

<sup>147</sup> Roma and Council of Europe.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/roma>

<sup>148</sup> Quality of Medicines and HealthCare and DG Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/quality-of-medicines-and-healthcare>

<sup>149</sup> Sustainable development and DG Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/sustainable-development>

<sup>150</sup> Sport and DG Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/sport>

<sup>151</sup> Youth and DG Democracy.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/youth>

<sup>152</sup> European Directorate for the Quality of Medicines and HealthCare (EDQM).

<http://www.coe.int/en/web/democracy/edqm>

<sup>153</sup> Directorate of Democratic Citizenship and Participation.

- Директоратот за демократско владеење<sup>154</sup>;
- Директоратот за човечко достоинство и еднаквост<sup>155</sup>;
- Тимот за поддршка на специјалниот претставник на Генералниот секретар на Советот на Европа за ромски прашања<sup>156</sup>.

### 3.2.1.3. Генерален директорат за администрација

Основната надлежност и мандат на Генералниот директорат за администрација е да пружи помош и поддршка на Генералниот секретар во дефинирањето на стратешките цели и приоритети за Советот на Европа и да и обезбеди на Организацијата административни и општи услуги со цел ефикасно извршување на предвидените активности.

Главни цели на Директоратот се:

- да придонесе за дефинирање на приоритетите на Организацијата,
- да обезбеди знаења, совети и квалитетни услуги за добро управување со финансиски, човечки, информатички, технолошки и јазични ресурси,
- да развива и дистрибуира правила и процедури за најдобро искористување на овие ресурси и да ја следи нивната примена,
- да обезбеди поттик за иновации во управувањето со овие ресурси,
- да обезбеди услуги за поддршка за организирање на настани, вклучувајќи патувања,

---

<http://www.coe.int/en/web/democracy/directorate-of-democratic-citizenship-and-participation>

<sup>154</sup> Directorate of Democratic Governance.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/directorate-of-democratic-governance>

<sup>155</sup> Directorate of Human Dignity and Equality.

<http://www.coe.int/en/web/democracy/directorate-of-human-dignity-and-equality>

<sup>156</sup> Roma and Travellers Team.

<http://www.coe.int/en/web/portal/roma>

- да обезбеди навремено и соодветно информирање на вработениот персонал за сите прашања што спаѓаат во областите на одговорност на Генералниот директорат за администрација и
- да промовира доследна примена на постоечките правила и процедури и трансфер на добрите административни практики во рамките на Организацијата.

#### 3.2.1.4. Кабинет на Генералниот секретар и Заменикот генерален секретар на Советот на Европа

Кабинетот на Генералниот секретар и Заменикот генерален секретар на Советот на Европа (Private office of the Secretary General and the Deputy Secretary General) е исклучително важна алка во извршниот дел од функционирањето на Организацијата. Токму овој Кабинет претставува своевиден врв преку кој се усогласуваат најчувствителните прашања со кои се соочува Организацијата и земјите членки. Кабинетот ги има следниве надлежности, цели и мандат:

- да ги советува, помага и известува Генералниот секретар и Заменикот генерален секретар за сите прашања од надлежност на Кабинетот,
- да обезбеди имплементација, од страна на Секретаријатот Советот на Европа, на политичките приоритети на Генералниот секретар и Заменик генералниот секретар, како и имплементација на приоритетите за управување со Организацијата,
- да ги координира активностите на различните делови на Секретаријатот со цел да се промовира трансверзалност, соработка, ефикасност и фокусирање на приоритетите,
- да ја координира подготовката на официјалните посети на Генералниот секретар и Заменик генералниот секретар, нивните состаноци и нивното учество во внатрешни и надворешни настани, како и да обезбеди повратни информации, вклучително и за службите вклучени во вакви настани,

- да комуницира и да го претставува Советот на Европа за прашања од надлежност на Кабинетот,
- да обезбеди поддршка на високите раководни структури на Организацијата од страна на Секретаријатот и
- да обезбеди подготовка и непречено спроведување на политиката на реформи на Генералниот секретар.

Овој дел од севкупниот Секретаријат, заедно со Секретаријатот на Комитетот на министри, е еден од највлијателните сегменти на Секретаријатот на Советот на Европа. Во неговиот состав влегуваат поединци коишто претставуваат врвни експерти. Кога говориме за покренувањето на иницијативи, преземањето на почетни чекори во однос на прашањата од интерес на Советот на Европа, како и креирањето на политики во име на Организацијата, можеме слободно да кажеме дека токму овој сегмент е јадрото во кој започнуваат и се одвиваат процесите. Овој дел од Секретаријатот, во соработка со Генералниот секретар, е најголемиот креатор на политиките на Советот на Европа. Квалитетот на соработка којашто Кабинетот ја има со Секретаријатот на Комитетот на министри, претставува исклучително значаен фактор за квалитетот на севкупното функционирање на Советот на Европа. Евентуалните разлики во ставовите меѓу овие два сегмента од Секретаријатот на Советот на Европа, кои во секој случај можат да бидат засновани и на реализацијата на национална агенда, којашто произлегува од државниот интерес на земјата одкоја што доаѓаат моќните членови на Секретаријатот, можат во голема мера да влијаат на состојбата и односите во Советот на Европа. Од тие причини јасно можеме да кажеме дека Кабинетот на Генералниот секретар и Заменикот генерален секретар на Советот на Европа ја има најголемата моќ, но и најголемата одговорност за ефикасното функционирање на Советот на Европа. Принципот на професионалност и непристрасност треба да биде на прво место во работењето на членовите на Кабинетот, но моќната позиција остава простор за реализирање и на национална агенда, во зависност од начинот на однесување и функционирање на секој член поединечно.



### 3.2.1.5. Секретаријат на Комитетот на министри

Секретаријатот на Комитетот на министри важи за еден од најмоќните и највлијателните сегменти од севкупниот Секретаријат на Организацијата. Со Секретаријатот раководи Секретар на Комитетот на министри. Непосредниот контакт со Комитетот на министри, како и непосредната вклученост во процесот на усвојување на одлуки прави да овој Секретаријат претставува клучен јазол во Организацијата. Тој претставува директна врска меѓу земјите членки и Советот на Европа, како и административен сегмент за артикулација на поедините ставови на земјите членки во заедничкиот став на Организацијата. Соработката на Секретаријатот на Комитетот на министри со Генералниот секретар и севкупниот Секретаријат е од круцијално значење за Советот на Европа.

Советот на Европа важи за меѓународна организација раководена од Секретаријатот, поради исклучителната моќ којашто ја поседува. Особено значајна улога има Секретаријатот на Комитетот на министри којшто е надлежен за работата на највисокиот орган на Советот на Европа. Ваквата поставеност му дава „природна“ моќ на Секретаријатот на Комитетот на министри, која мошне често и мошне вешто се користи за реализирање на цели и интереси на Секретаријатот на КМ. Неговото влијание е особено изразено во фазата на подготовка на нацрт-содржината на одлуките, резолуциите и останатите документи. Исто така, Секретаријатот на Комитетот на министри игра клучна улога за време на претседавањето на земјите членки. Секретаријатот асистира на земјата претседавач во водењето на работата на Организацијата за време на периодот од 6 месеца, колку што трае претседавањето на една земја членка. Во текот на овој период Секретаријатот презема голем дел од товарот со кој се соочува земјата претседавач, но истовремено се користи секоја можност за влијание врз клучните процеси. Од тие причини, сосема се согласуваме со констатацијата на поедини претставници на земјите членки, дека Секретаријатот на Комитетот на министри дејствува како земја членка на Организацијата. Во тој контекст не смееме да ја занемариме улогата и влијанието на секој член на Секретаријатот

на КМ, коишто, сепак, на извесен начин се претставници на одредени земји членки, како вработени лица во Советот на Европа.

Неговиот генерален мандат и главни цели се состојат во:

- да се обезбеди функционирање на Комитетот на министри како орган кој одлучува во Советот на Европа,
- да ги подготвува и организира состаноците на Комитетот на министри и неговите работни групи,
- да ѝ помага на земјата претседавач во подготовка и водењето на состаноците, комуникацијата и размената на мислења,
- да им помага на претседавачите на известителките и работните групи и тематски координатори во извршувањето на нивните должности,
- да ја олесни врската помеѓу постојаните претставници на земјите членки и Секретаријатот на Советот на Европа,
- да го олесни дијалогот помеѓу Комитетот на министри и другите комитети кои се задолжени да рапортираат пред Комитетот на министри, како и со институционалните партнери на Советот на Европа,
- во соработка со Директоратот за надворешни работи, да ги поттикнува и негува односите со другите меѓународни институции и организации и
- во соработка со Директоратот за комуникации, да споделува и распространува информации за Комитетот на министри.

#### 3.2.1.6. Генерален секретар на Парламентарното собрание на Советот на Европа

Основна задача и мандат на Генералниот секретар<sup>157</sup> на Парламентарното собрание на Советот на Европа е, во согласност со Деловникот за работа на Собранието, да обезбеди правилно функционирање исполнување на неговиот мандат. Со примена на знаења и вештини, политичка и административна способност, непристрасност и личен интегритет, Генералниот секретар на

---

<sup>157</sup> Secretary General of the Assembly.

ПССЕ игра улога на движечка сила во рамките на ПССЕ и Советот на Европа во целина. Изборот на Генерален секретар на ПССЕ го врши токму Собранието на Советот на Европа. Генералниот секретар ги врши своите должности, во рамки на надлежностите на Собранието и е одговорен пред Бирото на ПССЕ<sup>158</sup>. Тој раководи со Секретаријат од околу 90 вработени, кој им помага на членовите на Собранието, вклучувајќи го и неговиот претседател, да ја извршуваат својата работа и да обезбедат правилно спроведување на парламентарните процедури. Актуелен Генерален секретар на ПССЕ е Војчех Савицки<sup>159</sup>.

Впечаток е дека Генералниот секретар на ПССЕ е највлијателната фигура во рамки на овој орган на Советот на Европа. Неговиот висок ранг и професионален ангажман во Советот на Европа, како и постојаниот контакт којшто го има со материјата му овозможува доволен маневарски простор да влијае на севкупните процеси. Во разговор со повеќе членови на ПССЕ ваквиот впечаток беше потврден. Како пример можеме да го наведеме случајот<sup>160</sup> со поранешниот<sup>161</sup> Претседател на ПССЕ, г-н Педро Аграмунт и неговиот судир<sup>162</sup> со поголем дел на влијателни пратеници. Во позадината на овој судир своја активност имаше и актуелниот Генерален секретар на ПССЕ, кој како државјанин на Полска, има особено негативен став кон политиката на Русија. Неговите настапи на Комитетот на министри во текот на 2017 година, кога се дебатираше за тоа дали е неопходно да се преземаат радикални чекори во

---

<sup>158</sup> Bureau and Presidential Committee.

[http://website-pace.net/en\\_GB/web/as-bur/main](http://website-pace.net/en_GB/web/as-bur/main)

<sup>159</sup> Biography.

[http://website-pace.net/en\\_GB/web/apce/biography](http://website-pace.net/en_GB/web/apce/biography)

<sup>160</sup> PACE to Consider Ousting Organization's President for Visiting Syria .

<https://sputniknews.com/world/201704241052953084-pace-agramunt-syria-visit/>

<sup>161</sup> Овој дел од текстот е пишуван на 14.12.2017 година кога веќе беше напуштена функцијата Претседател на ПССЕ од страна на г-н Педро Аграмунт.

<sup>162</sup> Причина за судирот беше посетата на Претседателот на ПССЕ на Сирија во текот на војната во Сирија во која учествуваше руската армија. Претседателот Аграмунт ја реализираше посетата со асистенција на руската армија, кое што беше исклучително негативно примено во некои кругови во Советот на Европа.

ПССЕ и отповикување на Аграмунт, беа на линија со групата земји коишто го поддржуваат барањето на оставка од тогашниот Претседател на ПССЕ. Користењето на алатки од процедурален карактер, како и крајно агресивниот однос на групата пратеници кои бараа повлекување на Аграмунт од претседателската позиција, беше причина да дојде до речиси негово „исфрлање“ од оваа функција.

Состојбите во ПССЕ предизвикаа криза во Советот на Европа, која има негативни импликации во целокупното функционирање на Организацијата. Ставот којшто во моментот преовладува меѓу амбасадорите на повеќето земји членки, како нивни претставници во Комитетот на министри, за потребата од руското враќање во работата на ПССЕ, е недоволен да го неутрализира негативниот став којшто владее во рамки на ПССЕ. Според наше мислење, клучна фигура којашто натежнува на страната на оние коишто се против руското враќање во ПССЕ е токму Генералниот секретарот на ПССЕ.

Овој пример, заедно со примерот на веќе неколкугодишното неучество<sup>163</sup> на руската делегација во ПССЕ, говори за тоа дека функцијата Генерален секретар на ПССЕ е исклучително моќна, не толку во поглед на нејзината извршна моќ, колку во поглед на манипулативната моќ којашто ја овозможува начинот на функционирање на ПССЕ. Ова претставува очигледен пример дека државните претставници на земјите членки, избрани од страна на органи на Советот на Европа, можат сериозно да работат во функција на одбрана на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат, дури и на штета на Советот на Европа во целина.

#### 3.2.1.7. Секретаријат на Парламентарното собрание на Советот на Европа

Секретаријатот на Собранието е составен од директорати, кои вклучуваат секретаријати на комисии и одделенија. Во рамки на Секретаријатот влегува и Кабинетот на Претседателот на ПССЕ. Структурата и задачите на секој директорат ги определува Генералниот секретар на Собранието, кој воедно е

---

<sup>163</sup> Руската делегација беше дисквалификувана од работата на ПССЕ поради анексијата на Крим во 2014 година.

одговорен и за управувањето со човечките ресурси и буџетот на Собранието. Генералниот секретар на Собранието има ранг на Заменик генерален секретар на Советот на Европа.

Мандатот и целите на Секретаријатот на ПССЕ се состојат во следново:

- да му ја обезбеди потребната помош на Собранието за негово правилно функционирање и исполнување на неговиот политички мандат,
- да обезбеди непречено функционирање на работните тела на Собранието (Претседател, Биро, Претседателски комитет, Постојан комитет, комитети и поткомитети),
- да создава услови и врши подготовка на сите активности и програми на Собранието и да им помага на членовите на Собранието,
- да ги следи одлуките донесени од страна на Собранието и неговите тела и
- да организира специјализирани конференции, колоквиуми, сослушувања и други активности.

#### 3.2.1.8. Регистар на Европскиот суд за човекови права

Мандатот на Регистарот на Европскиот суд за човекови права<sup>164</sup> произлегува од членот 25 од Европската конвенција за човекови права, кој гласи: „Судот има Регистар чијашто организациона поставеност и функционирање се утврдуваат со правилата на Судот...“ Целокупниот мандат на Регистарот се состои во тоа да му помага на Судот и судиите да ја исполнат улогата којашто ја имаат според Европската конвенција за човекови права. Секретарот (Регистраторот) на Судот, којшто е под надлежност на Претседателот на Судот, е одговорен за организацијата и активностите на Регистарот.

Главните цели во работењето на Регистарот се:

---

<sup>164</sup> ECHR Registry.

[http://www.echr.coe.int/Documents/Registry\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Registry_ENG.pdf)

- да се процесираат и да се подготват за судење во разумен рок и преку соодветни постапки, жалби поднесени до Судот коишто се во согласност со Конвенцијата,
- да му помага на Судот во воспоставувањето и одржувањето на судската пракса која е кохерентна, доследна и со висок квалитет и којашто обезбедува примена на заеднички минимални стандарди за заштита на човековите права во сите земји членки на Конвенцијата,
- да ја направи судската пракса на Судот што е можно подостапна и да ги дистрибуира до јавноста општите и стручни знаења стекнати преку сопствените активности, особено преку библиотека и базите на податоци поврзани со работата на Судот и
- да ги постигне поставените цели на ефикасен и економичен начин, без разводнување на материјалните и процедуралните права содржани во Конвенцијата.

### 3.2.2. Заклучни согледувања во однос на кадровската поставеност и активностите на Секретаријатот на Советот на Европа

Секретаријатот претставува еден прилично голем и сложен механизам којшто има за задача да раководи со Организацијата, како и да ги спроведува зацртаните политики на Советот на Европа. Во составот на Секретаријатот партиципираат претставници на сите земји членки на Организацијата. Тие се професионално вработени на позиции соодветно на нивните стручни квалификации и знаења, во согласност со прецизно систематизирана организациона шема. Секоја земја има право на одреден број на свои претставници, во зависност од неколку фактора (големина на земјата, висината на контрибуциите кои што ги плаќа, интересот<sup>165</sup> на потенцијалните кадри да работата во Советот на Европа итн.)

---

<sup>165</sup> Интересот за работа во Советот на Европа во скандинавските земји, Швајцарија и Луксембург на пр., е значително помал во споредба со земјите од јужниот и источниот дел на Европа. Тоа се должи на разликата во платите коишто овие кадри ги имаат во сопствените земји. Во скандинавските земји, Швајцарија и Луксембург нивото на плати е значително повисоко во однос на платите коишто истите

Поставеноста на Секретаријатот е врз принципот на хиерархија на чијшто врв стои Генералниот секретар на Советот на Европа<sup>166</sup>. Како и во секоја организација, така и во рамки на Советот на Европа највлијателните позиции се оние највисоките и како се оди подолу така се намалува и влијанието на секој поединец. Имајќи го претходно кажаното во предвид, би можеле да кажеме дека можностите коишто стојат на располагање на секој поединец за заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓа, пропорционално се зголемуваат со нивото на позицијата на која претставникот работи. Но, дали секој поединец ги користи можностите коишто му ги овозможува работната позиција, со што, покрај исполнувањето на работните обврски во однос на Организацијата, ќе работи и на национална агенда или, пак, ќе остане посветен исклучиво на интересите на Советот на Европа, зависи од индивидуалните афинитети на секој поединец. Доволно е да го земеме примерот на Генералниот секретар и Заменик генералниот секретар на Советот на Европа и да видиме дека имаме дијаметрално спротивен пристап во однос на ползувањето на позицијата во интерес на заштитата на државниот интерес. Слична е состојбата и со останатите ешалони во рамки на Секретаријатот, каде што поединци ја користат позицијата на суптилен начин, без да остават простор за тоа да бидат обвинети, да работат на заштитата на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат.

Постојат примери и на соработка на претставници на Секретаријатот со Постојаните мисии на земјите од коишто доаѓаат, како и со експерти кои по дефиниција мора да работат врз принципот на независност и непристрасност. Има дури и спротивни примери, кога одреден претставник на одредена земја, понекогаш дури и амбасадори на земјите членки, повеќе работат во полза на

---

кадри би ги имале во Советот на Европа. За разлика од нив, нивото на платите во земјите од југот и истокот на Европа се значително пониски, што претставува сериозен мотив за пројавување на интерес за работа во Советот на Европа. За да се обезбеди некаков баланс, забележливо е дека токму на повисоките позиции во Организацијата има и поголема застапеност на кадри од северноевропските земји. Овој заклучок, колку и да звучи лукративно, сепак претставува една реалност која постои во рамки на Организацијата.

<sup>166</sup> Организациона шема на Секретаријатот на Советот на Европа.

интересот на Советот на Европа отколку во полза на интересот на државата од којашто доаѓаат. Ваквите случаи се базираат на личен интерес за продолжување на сопствената професионална кариера во рамки на Советот на Европа. И во едниот и во другиот случај, честопати доаѓа до регрутирање на овие кадри и нивно унапредување на позиции коишто на некој начин се во своевиден конфликт на интереси со претходната работна позиција на таа личност<sup>167</sup>.

Исто така, врз основа на лично искуство, можеме да кажеме дека сме биле сведоци кога претставници на Секретаријатот кои доаѓаат од одредена земја, остваруваат директна комуникација со дипломатските претставници на сопствената земја, во однос на прашања од нејзин интерес. Ваквите несоодветни контакти одеа до таму што дури и за прашања коишто се во сферата на извршувањето на судските пресуди, што претставува врвен интерес и приоритет на Организацијата, се вршеа активности коишто беа во интерес на сопствената земја, а во спротивност со вредностите и принципите на Организацијата.

Можеме да наведеме и примери кога одредени високи функционери на Советот на Европа, користејќи ја сопствената позиција, во однос на одредени прашања работат во интерес на трета земја, преку што на посреден начин работат на заштита на интересите на земјата од којашто доаѓаат.

Претходно споменатото не можеме да го дефинираме како правило коешто постои во начинот на работењето на вработените во Секретаријатот. Наведените примери повеќе можеме да ги дефинираме како исклучок, но кој во

---

<sup>167</sup> Амбасадорот на Р. Македонија, којшто претседаваше со Комитетот на министри за време на македонското претседателство, беше поставен за шеф на канцеларијата на Советот на Европа во Киев, додека сè уште ја извршуваше функцијата постојан претставник на Република Македонија при Советот на Европа. Како втор пример би можеле да го наведеме поставувањето на грчкиот експерт во ЕКРИ за амбасадор на оваа земја. Овој експерт, со асистенција на грчки претставник во Секретаријатот на ЕКРИ, успешно работеше на заштитата на државните интереси во рамки на ова мониторинг тело, пред сè во поглед на содржината на извештаите на ова тело во однос на неговата земја. Исто така, споменатиот претставник на Секретаријатот беше, според некои мислења, унапреден на позицијата секретар на претставникот на Генералниот секретар за бегалци и мигранти, којашто во тој момент беше исклучително значајна, како за неговата земја, така и за Организацијата.



голема мера негативно влијае и ги еродира вредностите, принципите и стандардите на Организацијата.

### 3.3. Систем на конвенции, повелби, договори и мониторинг тела на Советот на Европа

Во делот кој следи даваме приказ на системот на конвенции, повелби, договори и други правни акти. Во текстот подолу ќе бидат издвоени најважните конвенции и останати правни акти на Организацијата. На овој начин сакаме да ги доловиме контурите на правните акти на Советот на Европа преку кои се дефинираат и правно обликуваат вредностите на Организацијата. Исто така, во рамките на овој дел од трудот даваме приказ на најважните мониторинг тела на Советот на Европа со цел да го опфатиме и делот на контролата над процесите на имплементација на вредностите и стандардите на Организацијата во самите земјите членки.

#### 3.3.1. Европска конвенција за човекови права и фундаментални слободи

##### 3.3.1.1. Вовед и историски осврт

Првата задача на земјите членки на Советот на Европа, веднаш по неговото формирање, беше да се подготви договор за обезбедување основните човекови права за секој граѓанин којшто живее во рамки на границите на земјите членки. Иницијалниот текстот на Конвенцијата, главно, е составен од британски правници, а првично е предложен од Винстон Черчил. Конвенцијата се базираше на Универзалната декларација за човекови права на ООН. Таа беше потпишана во Рим во 1950 година и стапи во сила во 1953 година. Европската конвенција за заштита на човековите права<sup>168</sup> претставува

---

<sup>168</sup> Европска конвенција за заштита на човековите права.

[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

меѓународен договор кој го регулира прашањето на заштитата на човековите права во Европа. Сите земји членки на Советот на Европа се членки и на Конвенцијата, а нејзината ратификацијата претставува предуслов за стекнување на статус на полноправен член на Советот на Европа. „Уште повеќе, државите пристапуваат кон измени на своите домашни права во насока на Конвенцијата и пред да и пристапат, односно да ја ратификуваат.“<sup>169</sup>

Усвојувањето на Конвенцијата претставува „револуционерен чекор кој дефинитивно му стави точка на традиционалниот принцип на меѓународното право според кој третманот на сопствените државјани е целосно во домашна јурисдикција на државите и според кој човекот не може да биде субјект на права во меѓународното право“.<sup>170</sup> Конвенцијата има „улога на коректив во однос на конкретни повреди на правата на човекот“<sup>171</sup>. Таа има „влијание врз националните правни поредоци и придонес во развојот на меѓународното право за правата на човекот и на меѓународното право воопшто“<sup>172</sup>.

Конвенцијата претставува документ врз основа на кој е формиран Европскиот суд за човекови права. Судот е институцијата која е надлежна да се грижи за надгледување и следење на правилното спроведување на одредбите од Конвенцијата во рамки на 47 земји членки. „Генерално, може да се каже дека со зголемувањето на обемот и влијанието на Европскиот суд за правата на човекот, ќе се зголемува и директната примена на Конвенцијата од страна на домашните судови, како и водењето сметка за нејзините стандарди во рамките на судското резонирање.“<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> Данаилов Фрчковски, Љ. (2001), Меѓународно право за правата на човекот, Скопје, Магор, стр.178.

<sup>170</sup> Данаилов Фрчковски, Љ. (2001), Меѓународно право за правата на човекот, Скопје, Магор, стр.178.

<sup>171</sup> Данаилов Фрчковски, Љ. (2001), Меѓународно право за правата на човекот, Скопје, Магор, стр.176.

<sup>172</sup> Данаилов Фрчковски, Љ. (2001), Меѓународно право за правата на човекот, Скопје, Магор, стр.176.

<sup>173</sup> Данаилов Фрчковски, Љ. (2001), Меѓународно право за правата на човекот, Скопје, Магор, стр.175.

### 3.3.1.2. Структура на Европската конвенција за човекови права

Европската конвенција за човековите права и фундаментални слободи е со едноставна структура, прецизно поставена, со јасна и концизна дефиниција на сите елементи кои се предмет на интерес на овој документ. Содржината на документот се заснова првичната верзија на Конвенцијата од 1950 година<sup>174</sup>, при што со тек на време е надградена со вклучување на одредбите содржани во повеќето Дополнителни протоколи на Конвенцијата за човекови права. Актуелната верзија на текстот ги содржи измените направени во согласност со одредбите содржани во Протоколот 14<sup>175</sup>, со неговото стапување во сила на 1 јуни 2010 година. Претходните измени на текстот беа направени во согласност со Протоколот 2<sup>176</sup> и Протоколот 3<sup>177</sup>, кои стапија на сила на 21 септември 1970 година, Протоколот 5<sup>178</sup> кој стапи на сила на 20 декември 1971, Протоколот 8<sup>179</sup>, кој стапи на сила на 1 јануари 1990 година, како и Протоколот 9<sup>180</sup> кој е во сила

---

<sup>174</sup> Првата верзија на Конвенцијата за човекови права од 1950 година.

[http://www.echr.coe.int/Documents/Collection\\_Convention\\_1950\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf)

<sup>175</sup> Протокол број 14.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680083711>

<sup>176</sup> Протокол број 2.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006b65a>

<sup>177</sup> Протокол број 3.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006b65b>

<sup>178</sup> Протокол број 5.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006ff5d>

<sup>179</sup> Протокол број 8.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a083>

<sup>180</sup> Протокол број 9.

од 1994 година. Со стапувањето во сила на Протоколот број 11<sup>181</sup>, на 1 ноември 1998 година, се заменети сите претходни измени на основниот текст направени врз основа на споменатите протоколи, додека Протоколот 9 беше укинат. Во меѓувреме започнатата процедура за потпишување и ратификација на Протоколот 10<sup>182</sup>, со влегувањето на сила на Протоколот 11, беше прекината и истиот стана беспредметен. Во овој момент<sup>183</sup> се спроведува процедура за потпишување и ратификација на Протоколот 15<sup>184</sup> и Протоколот 16<sup>185</sup>.

Содржината на Конвенцијата е поделена на три дела. Првите два се носечки и, всушност, ја претставуваат суштината на документот. Во првиот дел се дефинирани сите аспекти на правата и слободите на граѓанинот, додека во вториот дел е дефинирана суштината на функционирањето на Европскиот суд за човекови права, којшто е формиран токму врз основа на Конвенцијата, попрецизно кажано врз основа на нејзиниот втор дел, а за потребите на спроведување на одредбите од првиот дел на Конвенцијата. Третиот дел се однесува на, како што е наведено „други одредби“, кои пред сè се однесуваат

---

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007bd22>

<sup>181</sup> Протокол број 11.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007bd28>

<sup>182</sup> Протоколот број 10.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007bd28>

<sup>183</sup> Последна проверка на информациите во врска со процедурата на потпишување и ратификација на протоколите 15 и 16 е направена на 03.03.2018 г.

<sup>184</sup> Протокол број 15.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680084831>

<sup>185</sup> Протокол број 16.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680084832>

на улогата на Генералниот секретар на Советот на Европа, Комитетот на министри, територијалната примена, исклучоците, раскинувањата и др.

Како посебни целини кои претставуваат составен дел од изданието на Конвенцијата<sup>186</sup>, коешто е преведено на сите јазици на земјите членки и кое има за да ја популаризира Конвенцијата се содржани останатите протоколи кои не беа споменати претходно. Протоколот на конвенцијата за заштита на Човековите права и фундаментални слободи<sup>187</sup>, влезен во сила на 20 март 1952 година, Протоколот 4<sup>188</sup>, од 16 септември 1963 година, Протоколот 6<sup>189</sup> од 28 април 1983 година, Протоколот 7<sup>190</sup> од 22 ноември 1984 година, Протоколот 12<sup>191</sup> од 4 ноември 2000 година и Протоколот 13<sup>192</sup>, кој стапи на сила на 3 мај

---

<sup>186</sup> Публикација на Европската конвенција за заштита на човековите права, преведена на јазиците на земјите членки на Советот на Европа.

[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).

<sup>187</sup> Ова, всушност, е првиот Протокол на Конвенцијата, но истиот во својот наслов не е дефиниран како Протокол 1, како што е случај со насловите на протоколите кои што подоцна се усвоени.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006377c>

<sup>188</sup> Протокол број 4.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006b65c>

<sup>189</sup> Протокол број 6.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007952b>

<sup>190</sup> Протокол број 7.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a082>

<sup>191</sup> Протокол број 12.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680080622>

<sup>192</sup> Протокол број 13.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680081563>

2002 година, стојат во прилог како додаток на пречистениот текст на Конвенцијата.

Во преамбулата на текстот јасно се укажува дека се работи за документ којшто е целосно на линија со Универзалната декларација за човекови права од 1948 година. Целта на документот е да се постигне поголемо единство меѓу земјите членки на полето на заштитата на човековите права и основни слободи, коишто претставуваат темел на правдата и мирот во светот, а чијашто заштита се базира на останатите два столба врз кои се потпира Советот на Европа, демократијата и владеењето на правото. Преамбулата јасно укажува дека се работи за документ усвоен врз принципот на меѓувладина соработка, за чиешто стапување во сила е неопходна поддршка и на парламентарната димензија на демократските општества на земјите членки, односно нејзина ратификација во националните парламенти<sup>193</sup>.

### 3.3.1.3. Дел први – Права и слободи

Овој дел почнува со членот 2 на којшто му претходи членот 1 од Конвенцијата. Членот 1 е посебно издвоен и, всушност, претставува воведен дел во којшто на најопшт начин се дефинира обврската на договорните страни за признавање на правата и слободите утврдени во Делот 1 од Конвенцијата, на сите лица под нивна надлежност.

---

<sup>193</sup> Во преамбулата на Конвенцијата експлицитно е наведено дека владите на европските земји, врз база на сопствената решеност за реализација на идеалите за обединета Европа, во која ќе бидат почитувани човековите права врз основа на владеењето на правото, се оние коишто се носители на процесот на креирање и потпишување на Конвенцијата. И покрај отсуството на експлицитна нотификација на потребата од ратификација на овој документ од страна на националните парламенти на земјите потписнички, неизоставна е обврската од ратификација на Конвенцијата од страна на националните парламенти. Ова, всушност, не претставува единствената обврска на парламентарната димензија во рамките на демократските општества на земјите членки. Националните парламенти имаат за обврска да спроведат низа активности, во рамки на кои ќе биде усвоена соодветна група на закони преку кои ќе бидат имплементирани одредбите од Конвенцијата, во рамки на националните законодавства на земјите членки.

Во членот 2 се вели дека правото на живот на секој човек е загарантирано и заштитено со закон. Во овој член понатаму се вели дека „Никој не може намерно да биде лишен од својот живот, освен со извршување на смртна казна, изречена со судска пресуда, со која е прогласен за виновен за кривично дело кое, според законот, се казнува со таква казна“<sup>194</sup>. Овде мора веднаш да посочиме дека после подолг период по стапувањето во сила на Конвенцијата созрела идејата за целосно укинување на смртната казна, коешто се претворило во генерална тенденција во државите членки на Советот на Европа. Имајќи ја во предвид општата тенденција за укинување на смртната казна, на 28 април 1983 година бил отворен за потпишување Дополнителниот протокол 6 на Конвенцијата, кој се однесува на укинување на смртната казна. Овој Протокол влегува во сила на 1 март 1985 година, при што во членот 4 од Протоколот 6 се забранува поставување на какви било резерви согласно членот 57 од Конвенцијата. Исто така, Протоколот 6 не дозволува какво било отстапување од неговите одредби согласно членот 15 од Конвенцијата<sup>195</sup>. Сепак, Протоколот 6 не предвидува целосно укинување на смртната казна во случаи кога договорната страна, во рамки на своето законодавство, има предвидено одредби за извршување на смртна казна за дела сторени за време на војна или непосредна воена опасност<sup>196</sup>.

Со стапувањето на сила на Протоколот 13, на 1 јули 2003 година целосно се укинува смртната казна во земјите членки на Советот на Европа. Овој Протокол не дозволува ставање на резерви во согласност со веќе споменатиот

---

<sup>194</sup> Европски суд за човекови права, Издание на Европска конвенција за заштита на човековите права, Стразбур, стр. 6. (Верзија на текстот е преведена на македонски јазик. Мора да напоменеме дека единствено француската и англиската верзија на текстот се сметаат за автентични.)

[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_MKD.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf)

<sup>195</sup> Во членот 15, став 1 се вели (цитат): „ Во случај на војна или некоја друга општа опасност, која го загрозува животот на нацијата, секоја Висока страна договорничка може да презема мерки кои отстапуваат од обврските предвидени со оваа Конвенција и тоа строго во согласност со барањата што ги наложува ситуацијата и под услов таквите мерки да не бидат во спротивност со другите обврски што произлегуваат од меѓународното право“. Оваа одредба не може да биде применета во случаи коишто се однесуваат на смртна казна.

<sup>196</sup> Содржано во член 2 од Протоколот број 6 на Конвенцијата за заштита на човековите права и фундаментални слободи во врска со укинувањето на смртната казна.

член 57 од Конвенцијата, ниту, пак, е дозволено дерогирање, согласно членот 15 од Конвенцијата, на одредбите од Протоколот 13.

Членовите 3 и 4 се однесуваат на забраната за мачење, ропство и принудна работа. Никој не смее да биде подложен на мачење, нечовечко и понижувачко постапување или казнување, ниту, пак, смее да биде држен во ропство, ропска зависност или присилен на принудна работа. Членот 4 дефинира неколку случаи во кои се смета дека извршувањето на одредена работа не претставува принудна, односно задолжителна работа<sup>197</sup>.

Членот 5 од Конвенцијата се однесува на правото на безбедност и слобода, при што во став 1 јасно се укажува дека секое лице има право на слобода и безбедност. Во случај на лишување од слобода, во членот 5 јасно е дефинирано во кои случаи се работи за законско лишување од слобода. Исто така, членот 5 предвидува каков третман треба да има лицето лишено од слобода во поглед на заштитата и почитувањето на човековите права.

Членовите 6 и 7 се однесуваат на правото на правична судска постапка и казнување исклучиво врз основа на закон. Секое лице има право на правично и јавно судење, во разумен рок, пред независни судски органи. Членот 6 посочува во кои случаи се исклучува присуството на јавноста и кои минимални права ги има секој обвинет. Пресумпцијата на невиност е загарантирана, при што членот 6 јасно посочува дека секој се смета за невин сè додека неговата вина не биде докажана во законски предвидена процедура. Членот 7 укажува дека едно лице не може да биде осудено за дело сторено во момент кога истото не претставувало кривично дело согласно закон.

---

<sup>197</sup> За принудна или задолжителна работа, во смисла на овој член, не се смета доколку се однесува на :

- работа која нормално се бара од лица кои се на отслужување на затворска казна во согласност со одредбите на Конвенцијата;
- секоја служба која што има воен карактер;
- секоја служба која се наложува во случај на несреќа или опасност која што го загрозува животот на една заедница;
- секоја работа или служба кои претставуваат вообичаено составен дел на граѓанските обврски.



Кон толкувањето на членот 6 можеме да го придодадеме и толкувањето на дел од одредбите на Протокол број 7, поточно членот 2 од Протоколот 7, во кој се предвидува правото на двостепеност во кривичната постапка<sup>198</sup>. Секој којшто е прогласен за виновен, за сторено кривично дело, има право пресудата или изречената казна да бидат разгледани од страна на повисока судска инстанца. Исто така, Протоколот 7, во членот 4 го утврдува правото на секој човек да не може да биде казнет или осуден двапати за исто дело, а за коешто веќе бил осуден или ослободен во веќе претходно водена кривична постапка во една држава. Ова не важи во случај на постоење на нови или дополнителни факти, како и доколку биде откриено дека бил направен сериозен пропуст кој сериозно влијаел на првично водената постапка и изречената пресуда.

Членот 8 говори за правото на почитување на домот, приватниот и семејниот живот на секој човек. Овој член во себе го опфаќа и правото на преписка, односно кореспонденција. Членот 9 се однесува на правото на слобода на мислата, совеста и верата, како и слободата за промена на верата и убедувањето. Исто така, во рамките на членот 9 се говори и за слободата на изразување на сопствената вера и убедување. Правата и слободите опфатени со членовите 8 и 9 можат да бидат предмет на одредени ограничувања во случаи предвидени со закон со цел заштита на јавната и државната безбедност, економската состојба на земјата, поредокот, моралот и здравјето, а во членот 9 особено во однос на заштитата на правата и слободите на други лица.

Членот 10 ја гарантира слободата изразување во која се опфатени правото на слободата на мислење и слободата на примање и пренесување на информации или идеи. Овој член јасно укажува дека јавната власт не смее да

---

<sup>198</sup> Било увидено дека постои неопходност од гарантирање на двостепеноста при судските постапки во земјите членки на Советот на Европа. Исто така, било утврдено дека постои различен пристап во различни земји членки кон начинот на овозможување и водење на двостепената судска постапка. Во некои земји правото на жалба до повисока судска инстанца е прашање дефинирано со закон. Во други земји, за да може да биде остварено ова право, потребно е да се побара дозвола за да може да поднесе жалба до повисок суд итн.

се меша во уживањето на ова право, но од друга страна во истиот член е посочено дека државите не се оневозможени да наметнат режим на дозволи за работа на јавните радио и телевизиски претпријатија, како и претпријатија коишто се занимаваат со филм<sup>199</sup>. Остварувањето на правото на слобода на изразување во себе вклучува и остварување на обврски и одговорности. Како и останатите права и ова право може да биде ставено под ограничување и санкции предвидени со закон во случај на заштита на државната и јавна безбедност, територијалниот интегритет, спречување на нереди и злосторства, ширење на доверливи информации или за зачувување на авторитетот на независното судство.

Во членот 11 опфатено прашањето кое се однесува на слободата на собирање и здружување. Конвенцијата вели дека секој човек има право на слобода на мирно собирање и здружување со други луѓе. Ова право овозможува здружување во синдикати и друг вид на организации за заштита на своите интереси. И ова право може да биде ограничено во согласност со закон за потребата од зачувување на националната и јавна безбедност, заштитата на здравјето, моралот и правата и слободите на други лица. Наметнувањето на законски ограничувања во однос на припадниците на полицијата, војската и администрацијата не се предмет на ограничување на овој член. Инаку, членот 11 е еден од членовите врз основа на кој, од страна на Европскиот суд за човекови права, се утврдени бројни прекршувања на правото на слобода на собирање и здружување. Истиот претставува основа врз која се водат опсежни дебати во однос на начинот на почитувањето на ова право во земјите членки на Советот на Европа.

---

<sup>199</sup> Во времето на составување на текстот на Конвенцијата, медиумскиот простор бил со далеку помали димензии отколку што тоа е случај денеска. Брзиот технолошкиот развој, со текот на времето имал свое влијание и врз развојот на медиумскиот простор. Тоа го објаснува фактот што во основниот текст на Конвенцијата се содржани само телевизијата, радиото и прикажувањето на филм, како медиумски простор којшто бил од интерес на креаторите на овој документ. Ваквата содржина на основниот текст, во денешно време, не ја исклучува можноста одредбите содржани во членот 10 да бидат применети и врз други видови на медиуми, во согласност со националното законодавство на секоја земја членка, а коешто е усогласено и компатибилно со одредбите од Конвенцијата.

Членот 12 се однесува на правото на брак. Ова право, во текстот на Конвенцијата, е дефинирано како право на мажот и жената<sup>200</sup> да стапат во брак, од моментот кога ќе станат способни за брак. Мажот и жената имаат право да создадат семејство во согласност со националното законодавство на земјите членки, преку кое се регулира ова прашање. Прашањето на правото на брак се третира и во Протоколот број 7 во членот 5 во кој се вели дека сопругниците уживаат исти граѓански права и одговорности во меѓусебните односи, како и во односот кон своите деца во текот на бракот, но и по евентуален прекин на брачната заедница (развод).

Во членот 13 е опфатено правото на жалба на секој човек во случај на прекршување на правата и слободите опфатени и признати во оваа Конвенција. Правото на жалба се остварува пред националните институции на власта, дури и во случај овие права и слободи да биле нарушени од страна на лица при извршување на службена должност.

Членот 14 се однесува на забраната на дискриминација, коешто прашање подоцна детално е разработено преку Протоколот број 12. Никаква

---

<sup>200</sup> Во основниот текст на Конвенцијата јасно се посочени мажот и жената како претставници на различен пол кои имаат право да стапат во брак, без притоа експлицитно да биде наведено за каква форма на брачна заедница се работи, односно дали се работи за брачна заедница помеѓу еден маж и една жена или за друг вид на брачна заедница. Толкувањата на овој член дека содржината на текстот не дефинира за каков тип на брачна заедница се говори кога се споменуваат мажот и жената, односно не е експлицитно наведено тоа дали се работи за класичен брак меѓу маж и жена или, пак, се работи за истополови бракови, се на иста линија со современите трендови присутни во одредени европски земји во рамки на чиешто законодавства истополовите бракови добиваат легална форма. Ваквите толкувања имаат за цел да укажат дека истополовите бракови, исто така, можат да бидат третирани како брачни заедници под заштита на Конвенцијата.

Сепак, доколку направиме споредба со останатите членови на Конвенцијата, ќе забележиме дека никаде на друго место не се прави дистинкција меѓу мажот и жената, односно секаде се користи поимот човек, кој ги опфаќа сите човечки битија. На овој начин може да се заклучи дека основната мисла на креаторите на Конвенцијата, во однос на прашањето на формирањето на брачна заедница, се однесува на бракот меѓу еден маж и една жена, кој се склучува во согласност со националните законодавства на земјите членки. Во последно време, националните законодавства на земјите членки трпат промени во поглед на бракот. Ова прашање создава бурна полемика на европската политичка и општествена сцена. Исто така, прашањето на истополовите бракови може да биде поврзано со прашањето дискриминацијата, односно забраната за дискриминација по секоја основа. Но, и во овој случај Конвенцијата, преку Протоколот 12, не содржи експлицитна формулација која се однесува на дискриминација по оваа основа.

дискриминација врз основ на пол, раса, јазик, боја на кожата, вера, национално или социјално потекло, припадноста на национално малцинство, политичко или кое и да е друго мислење, потекло по раѓање или кој било друг статус, не смее да го наруши уживањето на правата и слободите признати со Конвенцијата. Со стапувањето во сила на Протоколот 12 на 01.04.2005 година, се пристапува кон целосна забрана на дискриминацијата по секој основ. Основната цел на текстот на Протоколот 12 е да обезбеди целосна забрана на дискриминацијата на секое право предвидено со закон, без никаков лимит по која било основа. На овој начин се надминува рамката дефинирана и лимитирана со членот 14, поради ограничувањата кои ги содржи и се однесуваат исклучиво на погоре споменатите основи на дискриминација<sup>201</sup>.

Случувањата на Европскиот континент во последните неколку години и појавата на тероризам (Франција)<sup>202</sup>, воени конфликти (Украина), обид за државен удар (Турција)<sup>203</sup>, придонесоа за свртување на вниманието кон членот 15 од Конвенцијата. Овој член предвидува можност секоја земја членка да преземе мерки кои отстапуваат од обврските предвидени со ова Конвенција. Ова, фактички, значи укинување на дел од одредбите од Конвенцијата во

---

<sup>201</sup> Првиот случај во кој Европскиот суд за човекови права утврди прекршување на членот 1 од Протоколот 12, беше случајот Сејдиќ и Финци против Босна и Херцеговина.

<sup>202</sup> Франција го суспендираше членот 15 од ЕКЧП по терористичките напади во оваа земја од 13 ноември 2015 година. Од тогаш па сè до денес на сила е суспензијата на членот 15 поради прогласената вонредна состојба во Франција. При посетата на Европскиот суд за човекови права на 01.11.2017 г. во Стразбур, претседателот на Франција, Емануел Макрон, во својот говор го истакна значењето на ЕКЧП во контекст на почитувањето на човековите права. Тој истакна дека гарантирањето на индивидуалните слободи, дури и кога нивото на безбедносни закани е исклучително високо, е една од обврските на една демократска земја и мисија на нејзините безбедносни структури. Во рамки на говорот, претседателот Макрон се заложи и најави укинување на вонредната состојба во Франција.

Говорот на Емануел Макрон во Европскиот суд за човекови права.

<http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-du-discours-du-president-de-la-republique-a-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme/>

<sup>203</sup> По обидот за државен удар во Турција на 15 јули 2016 година беше воведена вонредна состојба во оваа земја, со што беше суспендиран членот 15 од ЕКЧП. Суспензијата на членот 15 сè уште е на сила по најновата одлука на турскиот парламент од 18.01.2018 г. за продолжување на вонредната состојба во оваа земја.

<http://www.hurriyetdailynews.com/state-of-emergency-in-turkey-extended-for-sixth-time-125972>

случај на вонредна состојба. Исто така, овој член не дозволува какво било отстапување од членот 2, којшто се однесува на правото на живот (освен во случај на смрт настаната како последица на дозволени воени операции), членот 3 (забрана на мачење), членот 4 став 1 (забрана на ропство и принудна работа) и членот 7 од Конвенцијата. Секоја земја членка која се повикува на ова право на отстапување е должна целосно да го информира Генералниот секретар на Советот на Европа за преземените мерки и причините коишто го предизвикале нивното преземање.

Членот 16 се однесува на правото на политичка активност на странци. Одредбите содржани во членовите 10, 11 и 14 не можат да се толкуваат како ограничување или забрана на политичката активност на странците, а земјите членки не смеат да го ограничат политичкото дејствување на странски државјани. Членот 17 укажува на можноста од постоење на злоупотреба на правата предвидени во Конвенцијата. Ниту еден поединец, група или држава нема право да толкува одредби од Конвенцијата во функција на преземање на активности или постапки со кои се загрозува некое од правата и слободите содржани во Конвенцијата. Исто така, никој нема право да врши ограничување на правата и слободите признати од Конвенцијата, во поголема мера од онаа којашто е предвидена во одредбите на самата Конвенција. Ограничувањата на правата и слободите признати со Конвенцијата, можат да се применат само за цели коишто се предвидени со Конвенцијата. Ова е регулирано со членот 18, којшто претставува последен член од првиот дел на Конвенцијата во кој прецизно се наведени сите права и слободи признати од Конвенцијата.

#### 3.3.1.4. Дел втори – Европски суд за правата на човекот

Овој дел од Конвенцијата се однесува на Европскиот суд за човекови права. Опфаќа 43 члена, почнувајќи од членот 19, кој говори за основање на судот, па сè до членот 51, кој се однесува на прашањата за привилегиите и имунитетот на судиите во ЕСЧП. Во овој дел конкретно се дефинираат најважните детали во однос на основањето и функционирањето на Судот. Бројот на судии,

условите под кои ја извршуваат функцијата, начинот на нивен избор и траењето на мандатот, општо се опфатени во овој дел од Конвенцијата. Начинот на функционирање, внатрешната организација, овластувањата и надлежностите на различни сегменти и организациони форми, но и на Судот во целина, се содржани во овој дел од Конвенцијата. Делот два го опфаќа и начинот на постапување на Судот во однос поднесените апликации<sup>204</sup> (жалби), односно ги дефинира критериумите на прифатливост, можностите за отфрлање на една апликација, начинот на разгледување на случаите, па сè до изрекувањето и образложувањето на пресудите, како и тоа во кој момент една пресуда станува конечна.

Поконкретна и поопширна анализа на овој дел од Конвенцијата е содржана во делот којшто се однесува на анализата на Европскиот суд за човекови права во текстот погоре.

#### 3.3.1.5. Дел трети – други одредби

Во овој дел се поместени одредбите коишто на некој начин ја дефинираат улогата на Генералниот секретар и Комитетот на министри на Советот на Европа во однос на нивните овластувања, потоа територијалната примена, исклучоците и раскинувањата на договорот.

Членот 52 му дава овластување на Генералниот секретар да може да побара од секоја земја членка да достави објаснување за начинот на кој, во рамки на нејзиниот правен систем, се обезбедува примената на сите одредби од ЕКЧП. Ова претставува еден вид на истрага од страна на Генералниот секретар во случај да постојат индикации за несоодветна примена на Конвенцијата во поедини земји членки.

---

<sup>204</sup> Терминот „апликација“ се користи како термин којшто се однесува на поднесените жалби, односно тужби до ЕСЧП, кои се поднесуваат од страна на незадоволните граѓани, апликанти. Во содржината на текстот на Конвенцијата, преведена на македонски јазик, се користи изразот „жалба“ кој се однесува на истата работа за која е прифатено користењето на стандардизираниот термин „апликација“.

Во членот 53 се вели дека: „Ниту една одредба од оваа Конвенција не може да се толкува како ограничување или повреда на човековите права и основни слободи, кои можат да бидат признати врз основа на закон на која и да е страна договорничка или врз основа на некоја спогодба на која пристапила некоја од нив. Овој член може да се толкува како давање на слобода на земјите членки во рамките на своите законодавства да го прошируваат опсегот на човековите права и слободи и дека одредбите на Конвенцијата не смеат да се толкуваат како евентуално ограничување.

Членот 54 ја потврдува улогата на Комитетот на министри како највисок орган на Советот на Европа. Содржината на овој член се однесува на неможноста Комитетот на министри да биде ограничен со каква било одредба од Конвенцијата во извршувањето на своите статутарни надлежности.

Во рамки на членот 55 земјите членки се обврзуваат, во случај на меѓусебни спорови кои настанале при различно толкување на одредбите на ЕКЧП, да се откажат од примената на сите други меѓусебни договори, конвенции кон кои пристапиле или дадени изјави и спорот да се решава на начин предвиден со Европската конвенција за човекови права или со меѓусебна спогодба којашто ќе се однесува на усогласување на толкувањето на Конвенцијата.

Територијалната примена на Конвенцијата е дефинирана со членот 56. Членот 56 им дава можност на земјите членки да одредат во моментот на ратификација и да го известат Генералниот секретар на Советот на Европа, со испраќање на нотификација, за тоа дали Конвенцијата ќе биде применувана на сите територии или само на некоја територија, чишто меѓународни односи се во нејзина надлежност<sup>205</sup>. Конвенцијата започнува да се применува на територијата или териториите наведени во нотификацијата, по истекот на триесет дена од приемот на нотификацијата од страна на Генералниот секретар<sup>206</sup>. Дадената согласност од страна на секоја земја членка дека Конвенцијата се применува на една или повеќе територии под нејзина надлежност, согласно ставот 1 од членот 56, може подоцна во секое време да

---

<sup>205</sup> Член 56, став 1 од ЕКЧП.

<sup>206</sup> Член 56, став 2 од ЕКЧП.

даде изјава за прифаќање на надлежноста на ЕСЧП за постапување и решавање по жалби на граѓани, група на поединци или невладини организации во согласност со членот 34 од Конвенцијата<sup>207</sup>.

Членот 57 им овозможува на земјите членки да изразат одредени резерви во моментот на потпишување или ратификација, во врска со секоја одредба од Конвенцијата, доколку во тие моменти во земјата членка е во сила некој закон кој не е во согласност со одредбата во однос на која е изразена резерва. Резерви од општ карактер не се дозволени. Од аспект на заштита на човековите права, ваквите резерви треба да се толкуваат како исклучоци и на никој начин не треба да претставуваат тренд и пракса која често треба ја применуваат земјите членки. Сепак, постои значаен број на земји членки кои имаат изразено извесни резерви кон ЕКЧП<sup>208</sup>.

Со членот 58 се регулира начинот на напуштање на Конвенцијата, односно раскинување на договорот. Секоја земја членка на ЕКЧП има право да се повлече од Конвенцијата по истекот на петгодишен период од денот кога станала Висока страна договорничка, како и по шест месеци од објавувањето на отказната нотификација упатена до Генералниот секретар на Советот на Европа<sup>209</sup>. Генералниот секретар ги известува останатите земји членки за актот на повлекување на земјата членка. До сега единствено Грција има излезено од Конвенцијата, со правосилен ефект од 13 јуни 1970 година<sup>210</sup>. Повторното пристапување на Грција кон Конвенцијата се случи во 1974 година.

---

<sup>207</sup> Членот 34 од ЕКЧП се однесува на индивидуални жалби (апликации) и гласи: „Судот прима жалби што му ги доставуваат физички лица, невладини организации или група поединци кои се сметаат за жртва на повреда на правата признати со Конвенцијата или во нејзините протоколи што ја извршила една од Високите страни договорнички. Високите страни договорнички се обврзуваат со никакви мерки да не го спречуваат ефикасното вршење на ова право.“

<sup>208</sup> Резерви изразени од страна на земјите членки кон ЕКЧП.

[http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p\\_auth=cBQAuoM4](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=cBQAuoM4)

<sup>209</sup> Член 58, став 1 од ЕКЧП.

<sup>210</sup> Resolution DH (70) 1 of the Committee of ministers of the Council of Europe (15 April 1970).

[https://www.cvce.eu/obj/resolution\\_dh\\_70\\_1\\_of\\_the\\_committee\\_of\\_ministers\\_of\\_the\\_council\\_of\\_europe\\_15\\_april\\_1970-en-56b2427e-7703-48b7-8aa3-acfa868af60a.html](https://www.cvce.eu/obj/resolution_dh_70_1_of_the_committee_of_ministers_of_the_council_of_europe_15_april_1970-en-56b2427e-7703-48b7-8aa3-acfa868af60a.html)



Напуштањето на Конвенцијата не ја ослободува Високата страна договорничка од реализација на нејзините обврски кон Конвенцијата во однос на кој било акт со кој таа би ги прекршила обврските пред датумот на стапување на сила на откажувањето на договорот. Исто така, секоја земја членка на Конвенцијата се повлекува од нејзиното членство и доколку истата се повлече од членство во Советот на Европа<sup>211</sup>. На идентичен начин, како што претходно беше наведено, Конвенцијата може да биде напуштена и на секоја територија на која се применува врз основа на членот 56 од Конвенцијата.

Последниот, 59. член го регулира начинот на потпишување и ратификација на Конвенцијата<sup>212</sup> од страна на земјите членки<sup>213</sup> на Советот на Европа, како и нејзиното стапување во сила по депонирањето на десет инструменти за ратификација<sup>214</sup>. Овој член остава можност кон Конвенцијата да пристапи Европската Унија<sup>215</sup>. Кон Конвенцијата може и е обврзана да пристапи, по пат на нејзино потпишување и ратификација, секоја идна членка на Советот на Европа<sup>216</sup>. Генералниот секретар на Советот на Европа има обврска да ги извести сите земји членки на Организацијата за нејзиното стапување на сила, како и за имињата на земјите членки, Високи страни договорнички, кои ја ратификувале и ги депонирале ратификационите инструменти<sup>217</sup>.

---

<sup>211</sup> Член 58, став 3 од ЕКЧП.

<sup>212</sup> Член 59, став 1 од ЕКЧП.

<sup>213</sup> Се мисли на земјите членки кои се основачи на Советот на Европа, кој е формиран пред креирањето на овој основен правен акт на Организацијата, а кои подоцна пристапиле кон Конвенцијата.

<sup>214</sup> Член 59, став 3 од ЕКЧП.

<sup>215</sup> Член 59, став 2 од ЕКЧП.

<sup>216</sup> Член 59, став 4 од ЕКЧП

<sup>217</sup> Член 59, став 5 од ЕКЧП

### 3.3.2. Рамковна конвенција за национални малцинства

Политичките и економските пресврти и војни, кои се случуваа во последните векови, ги поттикнаа миграциите кон и во Европа и создадоа општества богати со етничка, јазична и културна разновидност. Завршувањето на Првата светска војна наметна потреба од разбивање на териториите на дотогашната австро-унгарска империја, со цел да се отстрани опасноста од евентуални нови глобални конфликти. „Меѓутоа, иронично е тоа што спогодбите кои следеа по Војната, беа толку насочени кон растурање на споменатата империја, што тие создадоа вештачки граници според кои во Централна и Источна Европа, јазичните малцинства често беа сместувани да живеат во држави кои тие не ги сметаат за свои.“<sup>218</sup> Како резултат на тоа, многу малцинства се соочија со дискриминација, па дури и со нивно негирање и оневозможување на стекнување на граѓански статус. Тие, често, беа и се исклучени од вработување, домување, образование и пристап до здравствени и правни услуги. Многу од нив беа недоволно застапени во европските влади и институции, што им отежнува да најдат политички простор за дејствување против кршењето на нивните права. Состојбата на националните малцинства во Европа подоцна беше дел од причините коишто создадоа услови за избувнување на Втората светска војна, чиешто крвави последици беа мотивот за создавање на Советот на Европа и целокупниот систем на вредности. Заштитата на националните малцинства отсекогаш била во фокусот на Советот на Европа. Активностите на Советот на Европа во оваа област се потпира на принципот на универзална заштита на човековите права, при што малцинските права претставуваат составен дел од севкупната лепеза на човековите права. Овие активности во себе вклучуваат:

- меѓувладина соработка,
- воспоставување на стандарди и
- активности за развој и консолидација на демократската стабилност и мерки за градење доверба во граѓанското општество.

---

<sup>218</sup> Бејл, Т. (2009), „Европска политика – компаративен вовед“, Скопје, Академски печат, стр.45.

Тие се протегаат на многу области поврзани со политиката и вклучуваат соработка со многу различни тела во и надвор од Советот на Европа.

Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства (РКНМ или FCNM)<sup>219</sup> е најсеопфатниот правен акт на Советот на Европа во поглед на заштита на правата на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Таа е првиот правно-обврзувачки мултилатерален инструмент посветен на заштитата на националните малцинства ширум светот. Конвенцијата беше усвоена на 10 ноември 1994 година од страна на Комитетот на министри и стапи во сила на 1 февруари 1998 година. Досега, преку нејзина целосна ратификација, кон РКНМ се имаат приклучено 39 земји членки<sup>220</sup>, додека 4 земји ја имаат потпишано, но сè уште ја немаат ратификувано.

Покрај Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, Европска конвенција за човекови права и Европската социјална повелба, вредна за потенцирање е и Европската повелба за регионални или малцински јазици<sup>221</sup>. Оваа Повелба се фокусира на заштита и унапредување на јазиците на малцинствата и заедно со другите споменати документи прави еден сплет на правни акти со кои Советот на Европа настојува правно да ја регулира оваа област со цел ефикасна заштита на малцинските и севкупните човекови права. Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства (РКНМ) не содржи дефиниција за тоа што претставува „национално малцинство“ бидејќи не постои ниту, пак, општа дефиниција која е усогласена и договорена од страна на сите земји членки на Советот на Европа. Според тоа, на секоја од земјите членки на Рамковната конвенција ѝ е допуштен простор за одредување на маргина и проценка за тоа кои групи треба да бидат опфатени со

---

<sup>219</sup> FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES AND EXPLANATORY REPORT.

[http://www.ecml.at/Portals/1/documents/CoE-documents/FCNM\\_ExplanReport\\_en.doc.pdf](http://www.ecml.at/Portals/1/documents/CoE-documents/FCNM_ExplanReport_en.doc.pdf)

<sup>220</sup> Chart of signatures and ratifications of Treaty 157.

[http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p\\_auth=ckvPfeJ8](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=ckvPfeJ8)

Страницата е посетена на 07.09.2017 г.

<sup>221</sup> European Charter for Regional or Minority Languages.

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>

Конвенцијата на нејзината територија. Ваквата одлука мора да биде донесе со позитивна намера и во согласност со општите начела на меѓународното право, вклучувајќи го и принципот на слободна самоидентификација, утврден во член 3 од Рамковната конвенција. Поединците можат сами да одлучат дали сакаат да бидат третирани како припадници на национално малцинство. Сепак, нивната одлука мора да се заснова на објективни критериуми поврзани со нивниот идентитет, како што се: нивната религија, јазик, традиции и културно наследство.

Земјите членки на РКНМ имаат различни пристапи во однос на дефинирањето на националното малцинство. Некои земји имаат мошне рестриктивен пристап, додека, за разлика од нив, други земји имаат прилично отворен пристап, при што, на пример, како малцински групи кои имаат бенефит од одредбите на РКНМ се третираат дури и лицата коишто не се државјани на таа земја. Советодавниот комитет на РКНМ<sup>222</sup> врши проценка за тоа дали земјите членки произволно исклучуваат одредени групи кои сакаат да бидат опфатени со Конвенцијата.

Советодавниот комитет е независна експертска комисија одговорна за евалуација на спроведувањето на одредбите од Рамковната конвенција во земјите членки. Советодавниот комитет, исто така, има улога на советодавно тело на Комитетот на министри за прашања поврзани со заштитата на националните малцинства. Резултатите од оваа евалуација се содржат извештаите на Советодавниот комитет, кои во форма на мислења ги содржат сите специфични детали за земјата којашто е предмет на оценување.

Евалуацијата на спроведувањето на Рамковната конвенција од страна на земјите членки ја врши Комитетот на министри, со помош на Советодавниот комитет. Од земјите се бара да поднесат извештај со целосни информации за законодавните и другите мерки што се преземени за да се усогласат со принципите на Рамковната конвенција во рок од една година од нејзиното стапување во сила во однос на земјата членка. Во рамки на процесот на мониторирање се прават извештаи на периодична основа, како и тогаш кога

---

<sup>222</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

Комитетот на министри ќе го побара тоа. Ако државите не ги презентираат своите извештаи, Комитетот на министри може да го овласти Советодавниот комитет да го започне процес на следење.

Мислењата на Советодавниот комитет се усвојуваат во соодветно определена мониторинг процедура. Оваа процедура вклучува собирање на информации преку преглед и испитување на државните извештаи, алтернативни извори на информации, како и одржување на непосредни состаноци со претставници на владите, претставници на националните малцинства и други релевантни актери. Ваквите состаноци се одржуваат во самите земји членки. По внимателно разгледување на ситуацијата во земјата, Советодавниот комитет усвојува мислење кое се доставува до надлежните органи на земјата членка. Земјите членки имаат можност да поднесат коментари во однос на Мислењето во рок од четири месеци, по што коментарите и Мислењето се објавуваат. Врз основа на Мислењето на Советодавниот комитет, Комитетот на министри усвојува Резолуција со заклучоци и препораки во однос на засегнатата држава, коишто во понатамошна фаза претставуваат обврска на засегнатата земја членка за нивна имплементација.

Советодавниот комитет е признато и високо почитувано тело во меѓународни рамки во областа на заштитата на националните малцинствата. Мислењата на Советодавниот комитет веќе претставуваат еден вид централна референца во работата на други меѓународни тела, како што е високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ<sup>223</sup> и Агенцијата за фундаментални права на Европската унија (FRA)<sup>224</sup>. Советодавниот комитет е составен од 18 независни експерти, избрани и назначени за четиригодишен мандат. Во согласност со Резолуцијата (97)10 на Комитетот на министри<sup>225</sup>, членовите на Советодавниот

---

<sup>223</sup> OSCE High Commissioner on National Minorities.

<http://www.osce.org/hcnm>

<sup>224</sup> European Union Agency for Fundamental Rights.

<http://fra.europa.eu/en>

<sup>225</sup> RESOLUTION (97)10.

<https://rm.coe.int/16804f9214>

комитет имаат призната експертиза во областа на заштитата на националните малцинства. Тие делуваат во лично својство како независни и непристрасни експерти кои даваат свој придонес за ефикасно функционирање на Советодавниот комитет.

„Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, Европската повелба за регионални и малцински јазици, заедно со Европската конвенција за човекови права, создаваат еден сеопфатен систем на меѓународни норми кои им овозможуваат на земјите членки на Советот на Европа да ги подберат односите меѓу малцинствата и мнозинското население“. Ова беше кажано од страна на Генералниот секретар на Советот на Европа, Тобјорн Јагланд на 1295. состанок на Комитетот на заменици министри, одржан на 27 септември 2017 година, во контекст на дебата посветена на примената на малцинските јазици во одредена земја членка<sup>226</sup>. Оваа мисла на многу прецизен начин го детерминира значењето на овој меѓународно-правен документ, како и неговата кохерентност со останатите два споменати документа.

Во контекст на значењето и сензитивноста на прашањата кои се третираат од страна на РКНМ, ќе го посочиме примерот на усвојувањето на Резолуцијата на Комитетот на министри во однос на имплементацијата на РКНМ за Бугарија. Имено, Мислењето на Советодавниот комитет на РКНМ од третиот циклус на набљудување и Нацрт-резолуцијата на Комитетот на министри ја отсликуваа реалната состојба којашто владее во оваа земја во однос на состојбата со националните малцинства. Третото мислење на Советодавниот комитет е усвоено на 11 февруари 2014 г. врз основа на кое беше отворен процес на усогласување на ставовите, најпрвин меѓу засегнатата земја и Советот на Европа, а потоа во рамки на процедурата на усвојување на Резолуцијата на КМ, меѓу Советот на Европа, Бугарија и останатите земји членки.

Содржината на Нацрт-резолуцијата беше целосно неприфатлива за засегнатата земја од причини што експлицитно и директно беше посочено на

---

<sup>226</sup> Документот во којшто е содржана оваа мисла на Генералниот секретар има класифициран карактер и не сме во состојба да приложиме копија или линк од истиот. Презентираната мисла претставува своевидна дефиниција на меѓусебната поврзаност и значењето на споменатите три правни акта на Организацијата и од тие причини ја издвојуваме и ставаме во контекст до прецизирање на важноста и значењето на Рамковната конвенција за национални малцинства. Авторот на овој труд беше лично присутен на состанокот на којшто беше презентирана мислата.

потребата од преземање на чекори за унапредување на положбата на националните малцинства во Бугарија. Во неколкугодишната дебата се вклучија повеќе заинтересирани земји. Дел од земјите беа вклучени како директно засегнати заради положбата на сопственото национално малцинство во Бугарија. Друг дел беа инволвирани поради принципиелни причини за одбрана на вредностите на Советот на Европа, а дел се вклучија во процесот на усогласување во правец на поддршка на политичките интереси на директно засегнатите земји, пред сè на Бугарија.

Процесот на усвојување на Резолуцијата заврши во јануари 2018 г., после неколкугодишни преговори и усогласувања. Овој процес беше следен со бројни примери на поставување на државните интереси пред интересите на Советот на Европа, при што беа применувани различни принципиелни, но и непринципиелни методи на делување. Во процесот, покрај легитимното делување на дипломатските претставници во правец на застапување на државните интереси на секоја земја поединечно, свое активно учество имаа и високи претставници на Секретаријатот на Комитетот на министри, кои суптилно, а понекогаш и директно, ја фаворизираа позицијата на Бугарија. На овој начин, постоеше конфронтација со Секретаријатот на РКНМ, кој се залагаше за зачувување на оригиналната верзија на текстот на Резолуцијата. Оригиналната верзија на текстот на Резолуцијата, всушност, ја отсликуваше најреалната слика за положбата на националните малцинства во Бугарија, вклучително и положбата на македонското малцинство кое е непризнато од бугарските власти. Ваквото однесување на поедини членови на Секретаријатот на Комитетот на министри предизвика конфронтација и со значителен број на земји членки, кои на директен или индиректен начин ги презентираа своите ставови контра ставовите застапувани од Секретаријатот на КМ.

Примерот со усвојувањето на Резолуцијата ја покажа реалната состојба којашто владее во Советот на Европа, односно дека постои сериозна конфронтација меѓу државниот интерес на засегнатите земји членки со вредностите и принципите на Организацијата. Овој пример покажа дека одбраната на државните интереси е од примарно значење за засегнатите земји членки, но благодарение на останатите земји, коишто немаат директен интерес во однос на конкретното прашање, беше постигната рамнотежа во полза на

заштитата на вредностите и принципите на Советот на Европа, во случајов конкретно содржани во одредбите од Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства.

Ваквиот начин на делување на сите засегнати страни во процесот на усвојување на резолуции и одлуки во рамки на Советот на Европа е вообичаена појава. Интензитетот на конфронтацијата, како и времетраењето на процесот на усогласување зависи од подготвеноста, демократскиот и политичкиот капацитет на засегнатата земја членка да ги прифати и имплементира препораките содржани во документите креирани од експерти, врз чијашто основа се усвојуваат документи со политичко значење од страна на Комитетот на министри.

### 3.3.3. Европска социјална повелба на Советот на Европа

Европската социјална повелба<sup>227</sup> претставува еден вид на дополнување на Европската конвенција за човекови права во сферата на економските и социјалните права. Овој документ на Советот на Европа, всушност, „претставува комплементарен инструмент на Европската конвенција за човекови права, која му гарантира социјални и економски права на човекот, кои претставуваат природен кореспондирачки дел на граѓанските и политичките права загарантирани со ЕКЧП“<sup>228</sup>.

На овој начин, Советот на Европа дава сопствен придонес во меѓународно-правното регулирање на состојбите во оваа област, односно областа којашто во себе ја вклучува т.н. втора генерација на човекови права.

Во рамки на својот Дел 1, Повелбата го гарантира почитувањето и уживањето на основните социјални и економски права, дефинирани во рамките на социјалната политика којашто договорните страни се обврзуваат да ја спроведуваат со сите соодветни средства.

---

<sup>227</sup> European Social Charter.

<https://rm.coe.int/168006b642>

<sup>228</sup> Данаилов Фрчковски, Љ. (2001), Меѓународно право за правата на човекот, Скопје, Магор, стр. 213.



Во рамки на Делот 2, Повелбата го гарантира: правото на работа, правото на организирање, правото на колективно преговарање, правото на социјална сигурност, правото на социјална и медицинска помош, правото на социјална, законска и економска заштита на семејството и правото на заштита и помош за работниците мигранти и нивните семејства. Овие права се сметаат за особено значајни и од тие причини им е посветено соодветно внимание. Повелбата става посебен акцент на заштитата на ранливите категории, како што се: старите лица, децата, лицата со посебни потреби и мигрантите. Со Повелбата се бара уживањето на гореспоменатите права да се гарантира без дискриминација.

Ниту еден друг правен инструмент на европско ниво не може да обезбеди таква широка и целосна заштита на социјалните права, онака како што тоа е предвидено со Повелбата. Таа, исто така, служи како референтна точка во правото на Европската Унија. Поголемиот дел од Повелбата на Европската Унија за фундаменталните права<sup>229</sup>, се засноваат на релевантните членови од Европската социјална повелба на Советот на Европа. Затоа, Повелбата се смета за еден вид на европски устав во областа на социо-економските права и претставува суштинска компонента на архитектурата на човековите права на континентот.

Европската повелба за социјални права е еден од најшироко прифатените стандарди за човекови права во рамките на Советот на Европа. Повелбата датира од 1961 година и до денес кон неа, или кон нејзината ревидирана верзија (European Social Charter – Revised)<sup>230</sup>, се приклучиле 43 од 47-те земји членки на Советот на Европа. Само Лихтенштајн, Монако, Сан Марино и Швајцарија не ратификувале ниту еден од овие договори.

Европската повелбата се заснова на систем за ратификација, кој им овозможува на државите, под одредени услови, да ги изберат одредбите што тие сакаат да ги прифатат како меѓународно правна обврска. Земјите членки се

---

<sup>229</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union.

[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

<sup>230</sup> European Social Charter (Revised).

<https://rm.coe.int/168007cf93>

охрабруваат постепено да ги прифаќаат сите одредби од Повелбата. Во тој контекст, актуелниот Комесар за човекови права Нилс Мужниекс, јасно укажува на потребата од примена на сите одредби од Социјалната повелба во пракса, како и на постоењето на разлики меѓу декларативните заложби и реалните постапки. „Реалноста покажува дека сè уште има многу да се стори за да се затвори јазот меѓу заложбите и реалноста при имплементацијата. Најочигледна е потребата од ратификација на сите одредби од Повелбата, од страна на сите земји членки на Советот на Европа. Ова ќе креира хомоген европски простор во кој граѓаните ќе бидат во можност да уживаат споредлива социјална заштита.“<sup>231</sup>

Со Дополнителниот протокол на Европската социјална повелба<sup>232</sup> од 1988 година, се прошируваат социјалните и економските права гарантирани со Европската социјална повелба од 1961 година. Протоколот предвидува додавање на следниве права:

- правото на работниците на еднакви можности и еднаков третман при вработување и занимање, без дискриминација врз основа на пол;
- правото на работниците да бидат информирани и консултирани во рамките на претпријатието;
- правото на работниците да учествуваат во утврдувањето и подобрувањето на работните услови и работната средина во претпријатието;
- правото на стари лица на социјална заштита.

Со Протоколот за измени и дополнување на европската социјална повелба<sup>233</sup>, од 1991 година, се постигнува значително подобрување на контролните механизми на Повелбата.

---

<sup>231</sup> Miuznieks, N. (2017), “Human rights in Europe: From crisis to renewal?”, Strasbourg, Council of Europe, pg.16.

<sup>232</sup> Additional Protocol to the European Social Charter

<https://rm.coe.int/168007a84e>

<sup>233</sup> Protocol amending the European Social Charter.

<https://rm.coe.int/168007bd24>

Протоколот ја потврдува политичката улога на Комитетот на министри и на Парламентарното собрание на Советот на Европа. Протоколот за измени и дополнување ја разјаснува и дефинира улогата на двата главни контролни органа, односно Европскиот комитет за социјални права (ECSR)<sup>234</sup> и Владиноот комитет<sup>235</sup>, како и го зајакна учеството на социјалните партнери и невладините организации.

На 9 ноември 1995 година е отворен за потпишување и ратификација Дополнителниот протокол на европската социјална повелба за систем на колективни жалби<sup>236</sup>. Со него се обезбедува систем на колективна жалба во функција на подобрување на ефективното спроведување на социјалните права, загарантирани со Повелбата. Протоколот им овозможува на социјалните партнери и невладините организации да поднесуваат колективни жалби за прекршување на Повелбата во државите што го ратификувале. Жалбата се разгледува од страна на Европскиот комитет за социјални права, кој донесува одлука за нејзината допуштеност, при што ја дефинира како прифатлива доколку се исполнети формалните услови. Комитетот, потоа, донесува одлука за основаност на жалбата, која во рамки на својот извештај ја доставува до засегнатите страни и до Комитетот на министри. Извештајот се објавува во рок од четири месеци од неговото испраќање. Врз основа на извештајот на Европскиот комитет за социјални права, Комитетот на министри донесува резолуција. Доколку е неопходно, Комитетот на министри може да ѝ препорача на засегнатата земја членка да преземе конкретни мерки за да ја усогласи ситуацијата со Повелбата.

---

<sup>234</sup> Европскиот комитет за социјални права е тело составено од независни поединци, кое одлучува дали состојбата во засегнатите земји е во согласност со Повелбата.

[http://www.coe.int/t/democracy/migration/bodies/ecsr\\_en.asp](http://www.coe.int/t/democracy/migration/bodies/ecsr_en.asp)

<sup>235</sup> Владиноот комитет е тело составено од претставници на земјите членки, кое има за задача да ја подготви работата на Комитетот на министри.

<http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/governmental-committee>

<sup>236</sup> Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints.

<https://rm.coe.int/168007cdad>

Ревидираната европска социјална повелба од 1996 година ги отелотворува во еден инструмент сите права гарантирани со Повелбата од 1961 година и Дополнителниот протокол од 1988 година и додава нови права. Ревидираната повелба постепено го заменува првичниот договор од 1961 година. Таа ги гарантира основните социјални и економски права на сите поединци во нивниот секојдневен живот. Ревидираната повелба ја зема во предвид еволуцијата којашто се случи во Европа во периодот по усвојувањето на Европската социјална повелба во 1961 година. Таа во себе го вклучува нови права, како што се:

- право на заштита од сиромаштија и социјална исклученост;
- право на домување;
- право на заштита во случај на престанок на работен однос;
- правото на заштита од сексуално вознемирување на работното место и други облици на вознемирување;
- права на работниците со семејни обврски на еднакви можности и еднаков третман;
- правата на претставниците на работниците во претпријатијата.

Исто така, Ревидираната европска социјална повелба предвидува и извесни измени, како што се:

- засилување на принципот на недискриминација;
- подобрување на родовата рамноправност во сите области опфатени со договорот;
- подобра заштита на мајчинството и социјалната заштита на мајките;
- подобра социјална, законска и економска заштита на вработените деца;
- подобра заштита на хендикепирани лица.

Европската социјална повелба воспоставува меѓународен систем на надзор на нејзината примена од страна на земјите членки. Секоја година земјите членки поднесуваат извештај за некои од прифатените одредби од Повелбата, преку кои се доставува информација за тоа како се имплементира Повелбата во рамки на националните законодавства и во праксата. Европскиот комитет за социјални права, кој е поранешен Комитет на независни експерти, ги разгледува извештаите и одлучува дали состојбата во засегнатите земји е во согласност со Повелбата. Ако некоја страна не преземе никакво дејство во

врска со одлуката за несообразност на Европскиот комитет за социјални права, Комитетот на министри може да упати препорака до таа страна, барајќи од неа да спроведе законски промени и ја промени ситуацијата во пракса. Подготовката на работењето на Комитетот на министри во однос на ова прашање се врши од страна Владиниот комитет. Во ваквата подготовка учествуваат и свој придонес даваат и набљудувачи, кои ги претставуваат европските организации на работодавачи и синдикати.

### 3.3.4. Конвенција за компјутерски криминал

Соочен со оваа појава којашто зазема се поголеми размери, како и со цел да биде дел од процесот на правно регулирање во областа на компјутерскиот криминал, во 1998 година Советот на Европа започнува процедура за донесување на Конвенција за компјутерски криминал (Convention on Cybercrime)<sup>237</sup>. Таа е изготвена во Стразбур, Франција, од страна на Советот на Европа со активно учество на земјите набљудувачи во рамки на организацијата, како што се САД, Јапонија, Канада, но и Јужна Африка која ниту е член ниту, пак, има набљудувачки статус. Нејзината главна цел е спроведување на заедничка политика во насока на заштита на општеството од појавата и ефектите на компјутерскиот криминал, особено преку усвојување на соодветно законодавство кое ќе ја поттикне меѓународната соработка во борбата против ова зло.

Конвенцијата е усвоена од страна на Комитетот на министри на Советот на Европа на 8 ноември 2001 година. Нејзината оригинална верзија е изработена на англиски и француски јазик, како официјални јазици коишто се применуваат во Советот на Европа, но е преведена и на други јазици, меѓу кои и на македонски јазик. Постапката за потпишување беше отворена во Будимпешта, на 23 ноември 2001 година, поради што оваа конвенција уште е позната под името Конвенцијата од Будимпешта (Budapest Convention). Токму оваа

---

<sup>237</sup> Details of Treaty No.185, Convention on Cybercrime, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185> (25.04.2017).

Конвенција претставува прв меѓународен правен акт, меѓудржавен договор во борбата за справување со компјутерскиот и интернет криминал. Конвенцијата претставува основа за: хармонизација на националните законодавства, зголемување на меѓусебната соработка, подобрување на истражните техники за детектирање и откривање на разните појавни облици на овој криминал и негово санкционирање.

Конвенцијата стапи во сила на 1 јули 2004 година, по нејзината ратификација од страна на 5 земји, од кои 3 земји задолжително мора да се членки на Советот на Европа. Досега, мај 2017 година, Конвенцијата ја имаат ратификувано 55 земји<sup>238</sup>, од кои 43 земји се полноправни членки на Советот на Европа, 3 земји се со статус набљудувач во организацијата, а 9 земји немаат статус на земја членка или набљудувач. Четири земји ја имаат потпишано Конвенцијата, но сè уште ја немаат ратификувано. Од нив 3 земји се членки на Советот на Европа (Ирска, Монако, и Сан Марино), додека Јужна Африка, која активно учествувала во подготовката, е четвртата земја која се уште ја нема ратификувано Конвенцијата. Русија е единствената земја членка на Советот на Европа која ја нема потпишано, ниту ратификувано Конвенцијата за компјутерски криминал. Конвенцијата за компјутерски криминал е ратификувана од страна на Собранието на Република Македонија на 16 јуни 2004 година, со што Република Македонија спаѓа меѓу земјите кои во целост ја имаат прифатено Конвенцијата.

На 1 март 2006 година стапи во сила Дополнителниот протокол на Конвенцијата за компјутерски криминал. Со неговото стапување се проширува првичниот опсег кон која Конвенцијата беше насочена. На почетокот Конвенцијата се фокусираше на справување со криминал поврзан со: прекршувањето на авторските и други сродни права, компјутерските измами, детската порнографија, злосторства од омраза и загрозувањето и нарушувањето на безбедноста на компјутерските мрежи. Дополнителниот протокол дава нова димензија и го проширува опсегот со вклучување на

---

<sup>238</sup> Charts of signatures and ratifications of Treaty 185, Convention on Cybercrime.

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures> (25.05.2017)

ширењето на расистички и ксенофобични материјали преку компјутерските системи, како и навреди и закани мотивирани од расизмот и ксенофобијата.

Сметаме дека во не така далечна иднина сето она што е содржано и регулирано со сите правни акти на Советот на Европа, а коешто се однесува на реалниот свет, ќе мора да најде своја примена и во виртуелниот свет, со цел сеопфатна и целосна заштита на човековите права и зачувување и негување на вредностите на Организацијата. Исто така, во контекст на тезата на овој труд, сметаме дека сето она што се случува како активност на претставниците на земјите членки во реалниот свет, сè повеќе ќе се пренесува и во виртуелниот простор. Имајќи го во предвид претходно изнесеното, како и фактот што целокупниот живот на современиот човек сè повеќе ќе се пренесува во виртуелниот простор, ѝ даваме посебен простор токму на Конвенцијата за компјутерски криминал во овој труд.

#### 3.3.4.1. Дополнителен протокол на Конвенцијата за компјутерски криминал

Дополнителниот протокол на Конвенцијата за компјутерски криминал<sup>239</sup> беше отворен за потпишување на 23 ноември 2001 година. Досега, мај 2017 година, Протоколот го имаат ратификувано 29 земји, додека 13 земји го имаат потпишано, но сè уште го немаат ратификувано<sup>240</sup>. Република Македонија спаѓа во групата земји кои го имаат ратификувано овој документ.

---

<sup>239</sup> Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems .

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008160f>, (15.05.2017)

<sup>240</sup> Chart of signatures and ratifications of Treaty 189, Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems.

[http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/189/signatures?p\\_auth=umU7ZpsC](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/189/signatures?p_auth=umU7ZpsC), (20.05.2017).

Претходно објаснивме дека Конвенцијата обезбедува современ и флексибилен начин на меѓународна соработка во правец на успешна борба против компјутерскиот криминал. Сепак, потребата од усогласување на законодавството на земјите членки на Конвенцијата, во поглед на борбата против расизмот и ширењето на ксенофобична пропаганда, наметна неопходност од проширување на опсегот на Конвенцијата. За таа цел беше изготвен Дополнителниот протокол на Конвенцијата којшто директно го третира прашањето на борба против расизмот и ширењето на ксенофобични пораки.

Компјутерските системи овозможуваат и ја олеснуваат слободата на изразување и комуникација на глобално ниво. Слободата на изразување претставува еден од основните столбови на демократското општество и е еден од основните услови за негов развој и напредок. Сепак, опасноста и ризикот од злоупотреба на компјутерските системи за ширење на расистичка и ксенофобична пропаганда наметна потреба од креирање на Дополнителниот протокол којшто во својата содржина мошне внимателно го обезбедува балансот помеѓу слободата на изразување и ефикасната борба против криминални дела поврзани со расизам и ксенофобија. Усвојувањето на овој Протокол не е со намера негативно да влијае на воспоставените принципи во рамки на националните законодавства коишто се однесуваат на слободата на изразување.

Структуралната поставеност на Дополнителниот протокол, како документ, е слична како и структуралната поставеност на Конвенцијата. Во првата глава се дефинира целта на Протоколот, што претставува дополнување на постоечките одредби на Конвенцијата за компјутерски криминал со одредби коишто имаат за цел да ги криминализираат делата од расистичка и ксенофобична природа извршени преку компјутерски систем. Како расистички и ксенофобичен материјал се дефинира секој пишан материјал, секоја слика или секое претставување на идеи или теории кои поддржуваат, поттикнуваат или промовираат омраза, дискриминација или насилство против индивидуи или групи на индивидуи базирана на раса, боја на кожа, национално или етничко потекло, како и религиска припадност.



Протоколот предвидува усвојување на мерки во рамки на националните законодавства коишто ќе ги дефинираат како криминални, делата поврзани со ширење на расистички и ксенофобични материјали, закани и навреди на расистичка и ксенофобична основа, како и негирање, минимизирање или, пак, одобрување или оправдување на геноцид и злосторства против човештвото преку компјутерски систем.

Кон Протоколот може да пристапи секоја земја којашто претходно ја има ратификувано Конвенцијата. Како и во случајот со Конвенцијата, Протоколот остава можност за изразување на одредени резерви од страна на земјите членки по сопствена проценка.

#### 3.3.4.2. Активности на Советот на Европа во борбата против компјутерскиот криминал

Советот на Европа своите активности во борбата против компјутерскиот криминал ги остварува преку Комитетот на Конвенцијата за компјутерски криминал (Т-СУ)<sup>241</sup>. Во овој Комитет членуваат претставници на земјите членки на Конвенцијата и негова главна задача е следење на спроведувањето и ефикасната примена на Конвенцијата за компјутерски криминал. Исто така, овој Комитет има за задача размена на информации и разгледување на потребата од евентуални промени и дополнувања. Комитетот заседава на пленарни седници двапати во годината и содржи две работни групи, и тоа :

- група задолжена за развој на правни инструменти за понатамошна регулација на прекуграничниот пристап и проток на податоци, како и користење на прекугранични истражни мерки на интернет и

- група за истражување и прибирање на докази коишто се чуваат на сервери во „облак“ или, пак, се во туѓа јуриisdикција.

---

<sup>241</sup> Cybercrime convention Committee (T-CY).

<http://www.coe.int/en/web/cybercrime/tcy>, (25.05.2017)

Со цел пружање помош на земјите ширум светот за зајакнувањето на нивните капацитети во борбата против компјутерски криминал, како и пружање соодветен одговор на предизвиците коишто со себе ги носи оваа појава, Советот на Европа востанови Програмска канцеларија за компјутерски криминал (C-PROC)<sup>242</sup>, со седиште во Букурешт, Романија. Нејзината работа се базира на постулатите содржани во Конвенцијата од Будимпешта. Нејзината намена е да пружи поддршка во следниве области:

- Зајакнување на законодавството, со акцент на заштитата на човековите права, владеење на правото за заштита и заштита на податоци;
- Обуки на судии, обвинители и полициски службеници;
- Воспоставување специјализирани единици за компјутерски криминал и компјутерска форензика, како и подобрување на меѓуагенциската соработка;
- Унапредување на јавно-приватната соработка;
- Заштита на децата од сексуално он-лајн насилство;
- Зајакнување на ефикасноста на меѓународната соработка.

Канцеларијата со својата намена за градење на капацитети ја надополнува работата на Комитетот на Конвенцијата за компјутерски криминал. Програмската канцеларија работи на повеќе проекти<sup>243</sup>. Досега се завршени шест, а во моментов се работи на пет активни проекта, преку коишто Канцеларијата ги реализира сопствените активности во борбата против компјутерскиот криминал. Република Македонија е активно вклучена во реализација на проектите, особено во најновиот проект под работен наслов

---

<sup>242</sup> Cybercrime Programme Office (C-PROC).

<http://www.coe.int/en/web/cybercrime/cybercrime-office-c-proc->, (23.05.2017)

<sup>243</sup> Проектни активности на Програмската канцеларија за компјутерски криминал (C-PROC), <http://www.coe.int/en/web/cybercrime/capacity-building-programmes>, (23.05.2017).

iPROCEEDS (2016-2019)<sup>244</sup> чијашто воведна конференција беше реализирана на 13 и 14 јуни 2016 година во Охрид, Република Македонија.

Конференцијата Octopus<sup>245</sup>, којашто е организирана од страна на Советот на Европа, се одржува на секои 12 до 18 месеци и претставува една од најголемите платформи за размена на информации поврзани со компјутерски криминал. Оваа конференција претставува собир на експерти од над 80 земји од светот, меѓународни организации и приватниот сектор. Секоја Octopus конференција има специфичен фокус во врска со најновите прашања поврзани со компјутерски криминал.

#### 3.3.4.3. Заклучни согледувања во однос на Конвенцијата за компјутерски криминал

Брзиот развојот на компјутерската технологија овозможува сè поголема нејзина примена во сите сфери од функционирањето на современото општество. Паралелно со примената на компјутерската технологија, која предизвикува глобални општествени промени, се случува и појава на нови и посоефицицирани облици на криминалитет. Криминалитетот како појава го загрозува начинот на функционирање на секоја држава посебно, но, во исто време, претставува закана и на глобално ниво. На тој начин, може да биде загрошено функционирањето на демократските институции, што може негативно да влијае на функционирањето на демократијата во целост. Гледано низ призма на правата и интересите на граѓанинот како поединец, појавата на компјутерски криминалитет директно ги загрозува неговите интереси и права. Криминализацијата на девијантните појави, сторена преку компјутер или компјутерски систем, веќе претставува обврска на современите демократии бидејќи несанкционирањето на ваквите појави може слободно да се смета и за недоволна заштита на човековите права. "If the king's writ reaches only as far as

---

<sup>244</sup> Проектот iPROCEEDS, iPROCEEDS – Targeting crime proceeds on the internet in South Eastern Europe and Turkey, <http://www.coe.int/en/web/cybercrime/iproceeds>, (23.05.2017).

<sup>245</sup> Octopus Conferences, <http://www.coe.int/en/web/cybercrime/octopus-conference>, (24.05.2017).

the king's sword, then much of the content on the Internet might be presumed to be free from the regulation of any particular sovereign"<sup>246</sup>. Оваа мисла, цитирана во повеќе трудови кои се однесуваат на оваа област, јасно укажува на потребата од правна регулација во интернет просторот. Од тие причини креирањето на соодветно законодавство, како и негово постојано надградување и осовременување во чекор со развојот на компјутерската технологија, како и девијантните појави коишто ја следат, претставува значаен фактор за одржување на безбедноста и стабилноста на секоја земја поединечно. Само безбедни и стабилни земји можат да гарантираат демократска поставеност на сопствените институции, владеење на правото и заштита на човековите права.

Факт е дека стандардното законодавство, коешто се однесува на заштитата на човековите права, сè повеќе ќе мора да биде пренесено и да се однесува на виртуелниот свет. Од тие причини сметаме дека Конвенцијата за компјутерски криминал на Советот на Европа, претставува само појдовна позиција за правна регулација на оваа област во глобални рамки. Токму затоа во овој труд и е посветено соодветно внимание, со напомена дека очекуваме општествените промени на глобално ниво со текот на времето да бидат катализирани и забрзувани токму преку интернетот. Борбата за заштита на човековите права, демократијата и владеењето на правото, едни од највисоките општествени вредности и три основни столба врз коишто се потпира Советот на Европа, сè повеќе ќе се води во виртуелниот свет.

Појавата на социјалните мрежи и речиси неизоставното креирање на личниот идентитет на секој поединец во виртуелниот свет во секоја општествена сфера, сè пораспространетиот електронски начин на купување и плаќање и пионерските примери на гласање преку интернет на демократски избори, се доволен показател за сегашноста и предзнак за тоа во какви размери ќе се развие светот на компјутерите, интернетот и воопшто информатичката технологија во иднина. Од тие причини е неопходен глобален пристап во

---

<sup>246</sup> James Boyle, Foucault in Cyberspace: Surveillance, Sovereignty, and Hard-wired Censors, 66 University of Cincinnati Law Review (1997).

борбата со компјутерскиот криминал, за којшто како појдовна основа може да послужи прифаќањето на Конвенцијата за компјутерски криминал на Советот на Европа од страна на сите земји во светот. Загрижува податокот што глобални економски сили како што се Русија, Индија, Бразил и други сè уште немаат пристапено кон Конвенцијата, со што борбата против компјутерскиот криминал ја прават да биде сè уште недоволна и нецелосна.

Република Македонија е земја којашто спаѓа меѓу земјите коишто во целост ја имаат прифатено Конвенцијата и нејзиниот Дополнителен протокол, без никакви резерви што претставува пример за тоа во кој правец треба да се движат работите во оваа област.

### 3.3.5. Банката за развој на Советот на Европа (СЕВ)

Корените на Банката за развој на Советот на Европа (СЕВ)<sup>247</sup> свое потекло имаат во политичките пресврти кои што ги доживеа Европа по Втората светска војна, што доведе до поплава на бегалци и раселени лица во Западна Европа. Тоа е најстарата европска мултилатерална банка за развој. СЕВ е основана во 1956 од осум земји членки на Советот на Европа врз основа на парцијален договор со цел да се пронајдат решенија за проблемите на бегалците од тоа време. Потпишан на 16 април 1956 година од осум земји, договорот за Банката е првиот Парцијален договор којшто е склучен во рамки на Советот на Европа. Денес во Банката членуваат 41 земја<sup>248</sup>, меѓу кои и Република Македонија<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> Council of Europe Development Bank (CEB).

<https://coebank.org/en/>

<sup>248</sup> Member Countries.

<https://coebank.org/en/about/member-countries/>

<sup>249</sup> Интернет страница на Република Македонија како членка на СЕВ.

<https://coebank.org/en/about/member-countries/former-yugoslav-republic-macedonia/>

Банката за развој на Советот на Европа (СЕВ) е мултилатерална банка за развој со исклучиво социјален мандат. Преку својата кредитна активност ги промовира вредностите и принципите на Советот на Европа и работи на зајакнување на социјалната кохезија во согласност со нејзиниот мандат. Банката е посебен правен субјект и финансиски е независна.

Сепак, постојат силни институционални врски меѓу Советот на Европа и СЕВ. Имено, Генералниот секретар на Советот на Европа издава мислење за допуштеност во поглед на усогласеноста со политичките и социјалните цели на Советот на Европа, во однос на сите проекти кои СЕВ ги доставува до Административниот совет<sup>250</sup> на одобрување.

Банката претставува главен инструмент на политиката на солидарност во Европа. Учествува во финансирање на социјални проекти, реагира на итни ситуации и придонесува за подобрување на условите за живот на најранливите групи на население. Преку техничка експертиза и финансирање на проекти со големо општествено влијание во земјите членки, активно ја промовира социјалната кохезија и ја зајакнува социјалната интеграција во Европа.

Органите на раководење и управување на СЕВ се:

- Управен одбор<sup>251</sup>;
- Административен совет;
- Гувернер<sup>252</sup>;
- Надзорен одбор<sup>253</sup>.

Членовите на Управниот одбор и на Административниот Совет на СЕВ се делегирани од страна на земјите членки на овој парцијален договор и тие го

---

<sup>250</sup> Administrative Council.

<https://coebank.org/en/about/structure-management/administrative-council/>

<sup>251</sup> Governing Board.

<https://coebank.org/en/about/structure-management/governing-board/>

<sup>252</sup> Governor.

<https://coebank.org/en/about/structure-management/governor/>

<sup>253</sup> Auditing Board.

<https://coebank.org/en/about/structure-management/auditing-board/>

застапуваат нивниот интерес. Секоја земја членка е претставена со по еден претставник. Во принцип, тоа се амбасадорите на земјите членки при Советот на Европа. Гувернерот и вицегувернерите се избираат од страна на Управниот одбор и тие имаат за задача да раководат со Банката. Надзорниот одбор е составен од три члена коишто се избираат од страна на Управниот одбор.

Банката за развој на Советот на Европа е исклучително важна институција на Организацијата од аспект на овозможување финансиска поддршка на проекти во земјите членки коишто имаат социјална димензија. Банката, покрај тоа што делува како институција којашто на прво место е ставен социјалниот аспект, таа мора да делува и врз база на пазарните законитости коишто владеат во банкарскиот сектор. Од тие причини од првостепена важност за СЕВ е да има силна менаџерска структура, која ќе ја задоволи примарната цел во рамки на пазарни услови. Учеството и влијанието во политиките на Банката зависат од висината на финансиското учество на секоја земја поединечно. Од тие причини најголемото влијание во политиките на Банката, како и кадровската застапеност, ќе ја имаат токму земјите со најголем финансиски удел. Тоа истовремено претставува и основа за делување во правец на заштита на државните интереси на земјата од којашто е делегиран или доаѓа одреден претставник. Интересите на една земја членка може да се штитат преку залагање за обезбедување на потребна финансиска поддршка на проекти од интерес на државата. Токму заради тоа, секоја земја членка настојува да предлага свои претставници на високи позиции во рамки на СЕВ, со цел да има влијание, почнувајќи од најраната фаза, па сè до фазата на усвојување на одлуки. Државните претставници застапени на сите нивоа на функционирање, раководење и управување со Банката, покрај тоа што се должни да се грижат за општиот интерес на СЕВ, имаат сосема легитимно право да ги применуваат сите дозволени алатки и механизми да ѝ помогнат на својата земја. Ваквиот начин на функционирање е сосема нормален и прифатен како нешто вообичаено меѓу сите претставници на земјите членки. Менаџментот на Банката, предводена од гувернерот, е тој сегмент од оваа институција којашто треба да ги артикулира сите посебни интереси во заеднички и сето тоа да го прилагоди на условите и закономерностите коишто владеат на пазарот.

### 3.3.6. Европската комисија против расизам и нетолеранција (ECRI)

Основата на човековите права лежи во човековото достоинство, слобода и еднаквост, при што „недискриминацијата е императивен предуслов за човековото достоинство и интегритет“<sup>254</sup>. Во рамки на Советот на Европа прашањето на борбата против дискриминација го третира Европската комисија против расизам и нетолеранција (ECRI)<sup>255</sup>. Тоа е тело на Советот на Европа составено од независни експерти кои ги следат проблемите со расизмот, ксенофобија, антисемитизмот, нетолеранцијата и дискриминацијата врз основа на етничкото потекло, државјанството, бојата, религијата и јазикот. ЕКРИ подготвува извештаи и дава препораки за земјите членки.

Мандатот на ЕКРИ е фокусиран во борбата против расизмот, дискриминацијата, ксенофобијата, антисемитизмот и нетолеранцијата од аспект на заштитата на човековите права, во согласност со Европската конвенција за човекови права, нејзините дополнителни протоколи и воспоставената судска пракса која се однесува на оваа област. Целите на ЕКРИ се:

- проверка и следење на политиките и другите мерки на земјите членки во борба против расизмот, ксенофобијата, антисемитизмот и нетолеранцијата, како и нивната ефективност;
- предлагање на активности на локално, национално и европско ниво;
- Формулирање на општи препораки за политиките до земјите членки;
- проучување на меѓународните правни инструменти што се применуваат во оваа област со цел нивно засилување, онаму каде што е соодветно.

---

<sup>254</sup> Ketscher, K. (2008) "Diskrimineringsforbud: Nogle generelle overvejelser", in Anne Hellum and Kirsten Ketscher (eds.), Diskriminerings-og likestillingsrett, Oslo, Universitetsforlaget, pg. 33-57, 41.

<sup>255</sup> European Commission against Racism and Intolerance (ECRI).



ЕКРИ е должен да обезбеди конкретни и практични совети за земјите членки на Советот на Европа, за тоа како да се справат со проблемите на расизмот и нетолеранцијата во нивната земја. За таа цел, ЕКРИ ја испитува правната рамка за борба против расизмот и расната дискриминација во секоја земја членка. Исто така, со внимание ја следи нејзината практична имплементација, постоењето на независни тела за помош на жртвите на расизам и собира информации за состојбата на ранливите групи во специфични области (образование, вработување, домување, итн.), како и за тонот на политичката и јавна дебата околу прашањата релевантни за овие групи.

ЕКРИ ги елаборира општите препораки за политиките кои се адресирани до сите земји членки и дава насоки кон креаторите на политиките, со цел нивно користење при изготвување на национални стратегии и политики во различни области.

Во рамки на исполнувањето на обврските од својот мандат, ЕКРИ е насочен на соработка со невладиниот сектор, како и со други национални и меѓународни организации кои имаат допирни точки со темите од интерес на ЕКРИ. Невладините организации претставуваат клучен партнер за ЕКРИ. Тие претставуваат сериозен извор на информации за областите коишто ги покрива ЕКРИ. Исто така, соработката со UNHCR I ODIHR, како и со специјализирани национални тела, претставува неизоставен елемент во работата на ЕКРИ. Постои неопходност од унифицирање на стандардите кои се применуваат во областите коишто ги покрива ЕКРИ. Од тие причини „соработката со специјализираните национални тела на европско ниво, претставува ефикасен елемент во процесот на *европеизација* на моделот на специјализирани тела“<sup>256</sup>.

Членовите<sup>257</sup> на ЕКРИ се делегирани од страна на земјите членки и истите делуваат сосема непристрасно, во својство на независни експерти.

---

<sup>256</sup> Schmölzer, S. (2014) “Implementing European standards: The competence of specialised bodies to combat racism and racial discrimination to deal with individual cases”, in “University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series” No. 2014-01, pg. 16.

<sup>257</sup> Members of the European Commission against Racism and Intolerance.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/about/members\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/about/members_en.asp)

Иако членовите на ЕКРИ се должни да делуваат во лично својство како независни експерти, сепак постојат примери кога овие државни претставници делуваат во правец на заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат. Постојат примери на суптилно делување со коешто се избегнува отвореното и очигледно застапување на државните интереси, но постојат и примери на делување коешто е на границата на почитување на обврската за непристрасност, па дури и нејзино отворено кршење. Примерот со делувањето на грчките претставници, којшто беше опишан погоре во текстот<sup>258</sup>, во однос на Извештајот на ЕКРИ за оваа земја, говори за тоа дека и во овие тела постои активност која оди во правец на заштитата на државните интереси. Сосема е разбирливо доколку одреден претставник на одредена земја настојува да ѝ помогне на сопствената земја, но разбирливо е тоа да го прави во рамки на воспоставените правила на однесување, со стручност и посветеност кон работата на ЕКРИ. Грубото кршење на начинот на функционирање на ова мониторинг тело, ја еродира работата на целокупната Организација, токму во делот на заштитата на човековите права. Креирањето на слика, преку формулирање и усвојување на извештаи коишто ќе создадат привид на почитување на човековите права, директно е насочено против заштитата на човековите права на сите групи и поединци, токму во земјата за која се однесува таквиот извештај. Колку и ваквите активности да наликуваат на некаква заштита на државните интереси, коишто, патем кажано, претставуваат моментален интерес на една политичка гарнитура на власт, со тек на време, како и со тек на прогресивните процеси во борбата против дискриминацијата, се покажуваат како ретроградни и контрапродуктивни за самата земја во поглед на имплементацијата на стандардите на Советот на Европа.

Од тие причини можеме да кажеме дека, не секогаш ефикасното делување на државните претставниците во однос на одредени парцијални прашања, претставува реална и ефикасна заштита на државниот интерес гледано од генерален аспект.

---

<sup>258</sup> Примерот со претставниците од споменатата земја е опишан во заклучните согледувања за кадровската поставеност и функционирањето на Секретаријатот.

### 3.3.7. Европски комитет за превенција од тортура и нехуман или деградирачки третман или казнување (СРТ)

Денес повеќе милиони луѓе се водат како затвореници. Највпечатливата заедничка работа што ја делат овие луѓе е фактот што им се одземени основните човекови и уставни права, како резултат на преголемата оптовареност на затворите. Хуманиот третман и рехабилитација е од витално значење за овие затвореници бидејќи мнозинството од овие луѓе на крајот ќе се вратат во своите заедници. „Во овој контекст, вреди да се каже дека практиката на ЕСЧП, која првично го поддржуваше „принципот на инхерентни ограничувања“, односно дека лишувањето од слобода автоматски подразбира губење на други права и слободи, значително инклинираше од тоа гледиште во правец на потребата од поширока заштита на фундаменталните човекови права за време на затворањето.“<sup>259</sup>

Европскиот комитет за превенција од тортура и нехуман или деградирачки третман или казнување (Комитет против тортура, КПТ или СРТ) беше формиран во согласност со „Европската конвенција за спречување на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување“<sup>260</sup> на Советот на Европа, која стапи во сила во 1989 година.

Основата на споменатата конвенција, како и на КПТ, се содржи во член 3 од Европската конвенција за човекови права, според која: „Никој не смее да биде подложен на мачење или нечовечко или понижувачко постапување или казнување“. Комитетот против тортура не е истражно тело, туку обезбедува несудски превентивен механизам за заштита на лицата лишени од слобода од тортура и други форми на малтретирање. На овој начин се надополнува судската работа на Европскиот суд за човекови права.

КПТ организира посети на институции или местата (затвори, центри за малолетници, полициски станици, центри за задржување на имигранти,

---

<sup>259</sup> van Zyl Smit, D., Snacken, S. (2009) "Principles of European Prison Law and Policy: Penology and Human Rights", Oxford: Oxford University Press, pg. 10.

<sup>260</sup> European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

<https://rm.coe.int/16806dbaa3>

психијатриски болници, домови за социјална грижа итн.) во кои се реализира притворот на лицата лишени од слобода, со цел да се процени каков е нивниот третман.

Делегациите на КПТ имаат неограничен пристап до местата на притвор и право на движење во истите без никакво ограничување. Тие остваруваат контакти со лицата лишени од слобода и слободно комуницираат со секој што може да обезбеди информации од интерес на материјата со која се занимава КПТ. По секоја реализирана посета, КПТ подготвува и доставува детален извештај до земјата членка којашто била предмет на опсервација. Овој извештај ги вклучува наодите на КПТ и неговите препораки, коментари и барања за информации. Комитетот, исто така, бара детални одговори на прашањата содржани во извештајот. Ваквите извештаи, заедно со доставените одговори од страна на земјата членка, претставуваат составен дел од перманентниот дијалогот кој што КПТ го води со засегнатите земји членки.

Полниот назив на Комитетот, „Европскиот комитет за спречување на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување“, потенцира две важни карактеристики. Првата е дека тој претставува европски комитет, а втората е дека КПТ не се фокусира само на „тортурата“, туку и на цела низа на ситуации кои може да доведат и да се дефинираат како „нечовечко или понижувачко постапување или казнување“.

Посетите се реализираат на редовна основа, во принцип, еднаш на секои четири години, но доколку постои потреба се организираат и вонредни посети на ад хок основа. Посетите ги вршат делегации составени од неколку членови на Комитетот, во придружба на членови на Секретаријатот на КПТ, експерти и толкувачи. Посетите се реализираат со претходна најава од страна на Комитетот до засегнатата земја членка.

Членовите на КПТ се независни и непристрасни експерти од различни области и образование. Секоја земја членка е застапена со по еден член во Комитетот. Членовите на КПТ ги избира Комитетот на министри на Советот на Европа. Секој член делува на индивидуална основа, како независен и непристрасен експерт. За да се гарантира нивната независност, членовите на КПТ се изземени од посетите на земјата од којашто доаѓаат.

Секретаријатот на КПТ е задолжен да ја пружи потребната помош за непречено функционирање на Комитетот и тој претставува составен дел од целокупниот Секретаријат на Советот на Европа. Покрај останатите задачи, задолжен е да го зачува доверливиот карактер на функционирање на Комитетот против тортура.

Во однос на делувањето на државните претставници во КПТ, кои делуваат во својство на независни експерти, можеме да ги повториме сличните констатации како и во случајот на ЕКРИ. Овде се работи за следење на почитувањето на човековите права на една многу помала целна група на граѓани, односно оние граѓани коишто се наоѓаат на издржување на затворски казни. Со оглед на фактот што се работи за посебна категорија на лица, за чијашто заштита на човекови права се грижи овој комитет, постои и посебен режим на негово функционирање, односно постои поголем степен на класифицираност и затвореност во неговата работа. Активностите на еден државен претставник во КПТ, во полза на заштитата на државниот интерес, се прилично ограничени и сведени на експертско појаснување и до објаснување на состојбите во сопствената земја, со цел да се избегнат отворените критики кон неа во однос на состојбата во затворите, како и да и се овозможи дополнително време за санација и отстранување на воочените слабости. Мора да се спомене дека постои висок степен на подготвеност во КПТ и Секретаријатот на КПТ за дијалог и соработка на сите нивоа со надлежните државни претставници<sup>261</sup>, во насока на исполнување на зацртаните цели во поглед на заштитата на правата на категоријата на граѓани која што е од интерес на КПТ.

---

<sup>261</sup> Под „надлежни државни претставници“ се мисли на сите оние коишто ја претставуваат државата и работата во нејзина полза, пред сè членовите на Постојаните мисии, министерствата и останатите специјализирани институции. Контактите коишто ги реализира КПТ одат и до највисоките државни функционери, министер, премиер итн.

### 3.3.8. Управувачкиот комитет за човекови права (CDDH)

Главната улога на Управувачкиот комитет за човекови права (CDDH)<sup>262</sup> се состои во воспоставување стандарди со цел да се развијат и унапредат човековите права во Европа и да се подобри ефикасноста на контролните механизми утврдени со Европската конвенција за човекови права. Ваквите стандарди, во принцип, се прифаќаат од сите 47 земји членки на Советот на Европа. CDDH е воспоставен од Комитетот на министри според член 17 од Статутот на Советот на Европа и во согласност со Резолуцијата CM / Res (2011) 24<sup>263</sup>.

Управувачкиот комитет за човекови права е составен од претставници на четириесет и седумте земји членки на Организацијата. Комитетот ја дефинира политиката и соработката во однос на човековите права и основните слободи. Активностите коишто ги презема CDDH имаат за цел да ги развиваат и промовираат човековите права, како и да ги подобрат процедурите за нивна заштита на национално и европско ниво, постојано имајќи ја во предвид еволуцијата на судската пракса на Европскиот суд за човекови права.

CDDH одржува пленарни состаноци, како и состаноци во помал формат, односно состаноци на специјализирани комитети и поткомитети. Работата на комитетите од помал формат ја надгледува и насочува токму Управувачкиот комитет за човекови права. Поткомитетите можат да бидат комитети на експерти или ад хок работни групи. Нивните надлежности во прва фаза се дефинирани и разработени од страна на Управниот комитет, додека нивното усвојување е во надлежност на Комитетот на министри. Поткомитетите имаат ограничен временски рок на функционирање, односно се распуштаат откако ќе

---

<sup>262</sup> Human Rights\_Intergovernmental Cooperation.

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/default_en.asp)

<sup>263</sup> Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-operation in Criminal Matters (PC-OC).

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/pc-oc/PCOC\\_documents/Resolution\\_intergovernmental\\_committees\\_their\\_terms\\_of\\_reference\\_and\\_working\\_methods.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/pc-oc/PCOC_documents/Resolution_intergovernmental_committees_their_terms_of_reference_and_working_methods.pdf) CM Res\_2011\_24

ја исполнат целта на сопственото функционирање, поврзана со конкретно прашање на работата на Управувачкиот комитет.

Управувачкиот комитет е под надлежност на Комитетот на министри. Имајќи ги во предвид правните стандарди на Советот на Европа, како и релевантната јуриспруденција на Европскиот суд за човекови права, главната задача на CDDH е да врши спроведување на меѓувладината соработка во областа на човековите права и да дава совети и правна експертиза на Комитетот на министри, за сите прашања од негова (CDDH) надлежност.

CDDH особено ќе:

- работи на заштита, развој и унапредување на човековите права во Европа за да придонесе кон зајакнување на заштитата на човековите права преку подобрување на ефективността на контролниот механизам на Европската конвенција за човекови права и имплементацијата на Конвенцијата на национално и европско ниво и да обезбеди ефективни одговори за предизвиците со кои се соочуваат човековите права во европските општества;
- го следи спроведувањето на необврзувачките инструменти кои се подготвени од CDDH, како и да ја следи имплементацијата на конвенциите во однос на кои му е доделен мандат за надзор од страна на Комитетот на министри;
- советува други тела на Организацијата со цел нивните активности во врска со човековите права, соодветно да ги одразуваат барањата на ЕКЧП и соодветната судска практика на ЕСЧП;
- даде придонес и поддршка на активностите и соработката на националните иницијативи во областа на заштита, развој и унапредување на човековите права;
- избегнува да ги доведува во прашање мисиите на меѓувладините комитети на Советот на Европа кои веќе ја следат работата на мониторинг механизмите, како и активностите на релевантниот мониторинг и други тела за заштита на човековите права;
- координира, кога е потребно, трансверзални меѓувладини активности во областа на човековите права, вклучувајќи ја и Биоетиката;

- води сметка за родовата перспектива и ќе гради кохезивни општества во рамки на извршувањето на своите задачи;
- во согласност со одлуката CM/Del/Dec(2013)1168/0.2<sup>264</sup> на Комитетот на министри, ќе врши испитување на некои или на сите конвенции за кои што му е доделен мандат и одговорност. Оваа активност CDDH ќе ја извршува во редовни интервали и во рамките на расположливите ресурси и предвидени приоритети, а во соработка, каде што е соодветно, со релевантните тела на конвенцијата, при што задолжително ќе го известува Комитетот на министри.

Членовите на овој Комитет делуваат во својство на национални претставници, делегирани од страна на сопствените земји. Работата на Управувачкиот комитет е помогната од Секретаријат на Комитетот, којшто е составен дел од севкупниот Секретаријат на Советот на Европа.

Овој Комитет претставува збир на врвни експерти од областа на човековите права и, всушност, Комитетот во себе ги обединува можеби најголемите експерти<sup>265</sup> од оваа област коишто ги имаат земјите членки. Обврска на членовите е да делуваат во својство на државни претставници, во согласност со политиката и инструкциите коишто ги добиваат од сопствената земја, но во рамки на стандардите и вредностите на Организацијата.

Постојат примери кога одредени членови на CDDH стриктно се придржуваат кон добиените инструкции, дури и по цена на конфронтација<sup>266</sup> со одредени

---

<sup>264</sup> Commission pour l'Égalité de Genre (GEC).

<https://rm.coe.int/16805917e9>

<sup>265</sup> Поранешни членови на CDDH ја продолжиле својата кариера во областа на човековите права на многу значајни позиции, како во рамките на Организацијата, така и во рамки на институциите на сопствената земја. Поранешниот директор на Генералниот директорат за човекови права и владеење на правото на Советот на Европа, г-н Philippe Voillat претходно бил претставник на сопствената земја во CDDH и претседавач со овој комитет. Актуелниот амбасадор на Холандија во Советот на Европа, г-н Roeland Böcker, исто така, е поранешен член и претседавач со CDDH.

<sup>266</sup> Претставници на одредени земји членки, строго почитувајќи ги инструкциите и интересите на сопствените земји, во одредени случаи блокираат некои процеси кои се од интерес на Организацијата и заштитата на човековите права. Таков е примерот со процесот на пристапувањето на Европската Унија кон Европската конвенција за човекови права, кога поедини членови, користејќи ги дозволените алатки кои им стојат на располагање, го опструираат процесот.



стандарди или прогресивни процеси кои одат во правец на зацврстување на заштитата на човековите права. Ваквиот начин на функционирање претставува класично делување во функција на заштита на државните интереси.

Исто така, постојат примери кога претставникот делува по сопствено наоѓање во однос на одредени прашања, што можеби не е во склад со моментално официјалните државни позиции, но е во склад правните стандарди на Советот на Европа, како и релевантната јуриспруденција на Европскиот суд за човекови права. Ваквиот начин на делување во конкретниот момент можеби не може да се дефинира како делување во правец на строга заштита на државниот интерес. Но, имајќи ги во предвид еволутивните процеси на зајакнување на заштитата на човековите права, кон кои земјите членки постепено се прилагодуваат и ги прифаќаат<sup>267</sup>, би можеле да кажеме дека на подолг рок, како и по извесна временска дистанца, ваквото делување би можело да биде дефинирано како делување во правец на заштитата на државниот интерес и интересот на граѓаните на таа земја.

Ваквата слобода во функционирањето на државните претставници, за коишто рековме дека се меѓу најголемите експерти од областа на човековите права во сопствените земји, можеме да ја дефинираме на два начина. Првиот начин на гледање на ваквото делување е дека е производ на исклучително висок степен на демократија и овозможување на слобода на делување на државните претставници во областа на човековите права. Второто толкување би можело да биде од аспект дека проблемот на слабата визибилност на Организацијата и ниското ниво на интерес на одредени владите на одредени земји членки за Советот на Европа, го овозможува ваквиот начин на делување. Според наше мислење и двете толкувања претставуваат реалност која е присутна во пристапот и односот на земјите членки кон Советот на Европа. Во секој случај, самиот факт дека се работи за исклучителни експерти во областа на човековите права, нивното делување секогаш ќе оди во правец на зајакнување на заштитата на човековите права, што, секако, претставува апсолутен државен интерес на секоја земја членка на Советот на Европа.

---

<sup>267</sup> Тоа го покажа досегашната пракса на зајакнување на постоечките и усвојување на нови стандарди кои се однесуваат на заштитата на човековите права.

Делувањето на Секретаријатот е, исто така, значаен елемент во работата на Комитетот. Нивната улога и влијание е особено изразено во фазата на подготовка на нацрт-документите кои се предмет на работа на CDDH. Сепак, учеството на експерти од највисоко ниво во работата на Комитетот, претставува услов за особено внимателен и стручен пристап од страна на Секретаријатот кон сите прашања. Честопати се случува да Комитетот прави измени или целосно отфрла одредени предлози кои доаѓаат од Секретаријатот за коишто смета дека постои подобро решение. Влијанието на Секретаријатот на CDDH може да се дефинира како помало во споредба со секретаријатите на другите комитети или мониторинг тела на Советот на Европа. Сепак, и во овој Комитет, Секретаријатот наоѓа механизми за поголемо влијание во работата на CDDH, особено преку остварување на поблиска соработка со претседавачот на Комитетот, како и со други влијателни членови. Во вакви случаи, можеме слободно да кажеме дека имаме појава на делување во насока на задоволување на интересот на Секретаријатот, преку задоволување на личниот интерес на поедини членови на Комитетот.

Од примерот на функционирањето на овој исклучително значаен Комитет, можеме да заклучиме дека делувањето на државните претставници претставува еден мошне комплексен систем на делување во којшто се испреплетени: државниот интерес, интересот на вредностите на Организацијата, интересот на Секретаријатот и личниот интерес на поедини членови. Артикулацијата на сите овие интереси е од исклучително значење за понатамошното севкупно егзистирање и функционирање на Советот на Европа. Гледано од аспект на заштитата на кој било интерес во овој случај можеме да кажеме дека ако претставникот на земјата членка активно учествува во севкупните активности на Комитетот, тогаш ќе има поефикасна заштита на сите претходно споменати интереси, иако заштитата на државниот интерес претставува основен мандат на секој член на овој Комитет<sup>268</sup>.

Констатацијата дека делувањето на државните претставници претставува

---

<sup>268</sup> Информациите и заклучоците коишто се однесуваат на работењето на CDDH се добиени од врвен експерт од областа на човековите права, претставник на својата земја во Комитетот.

комплексен систем во кој се испреплетени: државниот интерес, интересот на вредностите на Организацијата, интересот на Секретаријатот и личниот интерес, не се однесува само за овој Комитет, туку можеме слободно да кажеме дека констатацијата важи за сите органи и тела на Организацијата.

### 3.3.9. Група држави против корупцијата (ГРЕКО)

Корупцијата претставува сериозен општествен проблем во континуитет. Таа претставува глобална појава за чиешто сузбивање се неопходни координирани активности на глобално ниво. „Усвојувањето на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата ќе испрати јасна порака дека меѓународната заедница е решена да ја спречи и контролира корупцијата. Усвојувањето на новата Конвенција ќе биде извонредно достигнување. Но, да бидеме јасни: тоа е само почеток“.<sup>269</sup> Борбата против корупцијата претставува еден од приоритетите<sup>270</sup> на Советот на Европа. За таа цел, од страна на Советот на Европа во 1999 година е формирана Групата држави против корупцијата (ГРЕКО)<sup>271</sup>, задолжена да ја следи усогласеноста и имплементацијата на антикорупциските стандарди на Организацијата во земјите членки. ГРЕКО претставува проширен договор, при што членувањето во ГРЕКО не е ограничено само на земјите членки на Советот на Европа. Секоја држава која учествуваше во изработката на проширениот делумен договор, може да се придружи со известување до Генералниот секретар на Советот на Европа. Покрај тоа, секоја држава којашто се приклучува кон Кривичноправната или Граѓанскоправната конвенција за корупција автоматски пристапува кон ГРЕКО

---

<sup>269</sup> Предговор на Генералниот секретар на ООН, Кофи Анан, кон Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, цитат од Wouters, J., Ryngaert, C. and Cloots, A.S. (2012) „The fight against corruption in international law“, Working paper No. 94, Leuven Centre for Global Governance Studies, pg.5.

<sup>270</sup> The Fight against Corruption: A Priority for the Council of Europe.

<https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/priority-for-the-coe>

<sup>271</sup> Group of States against Corruption.

<https://www.coe.int/en/web/greco/home>

и неговите процедури за евалуација. Во моментот во ГРЕКО членуваат 49 земји членки, од кои 48 европски држави и Соединетите Американски Држави. Целта на ГРЕКО е да го подобри капацитетот на своите членки во борбата против корупцијата, преку следење на нивната усогласеност со стандардите на Советот на Европа за антикорупција и еден динамичен процес на меѓусебна евалуација. На овој начин се идентификуваат недостатоците во националните антикорупциски политики, при што се поттикнуваат неопходните законодавни, институционални и практични реформи. ГРЕКО, исто така, обезбедува платформа за споделување на најдобрите практики во спречувањето и откривањето на корупцијата.

Функционирањето и работата на ГРЕКО е регулиран со Статут и Деловник за работа. Секоја земја членка назначува најмногу до двајца претставници кои учествуваат на пленарните седници на ГРЕКО со право на глас. Секој од членовите доставува до ГРЕКО листа на експерти кои се достапни за учество во процедурите на евалуација на ГРЕКО. Исто така, и други органи или тела на Советот на Европа можат да назначат сопствени претставници (на пример, Парламентарното собрание на Советот на Европа). ГРЕКО им додели статус на набљудувачи на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕСД) и Организацијата на обединети нации, претставена од Канцеларијата на Обединетите нации за дрога и криминал (UNODC).

ГРЕКО избира претседател, потпретседател и членови на Бирото<sup>272</sup> кои играат важна улога во дизајнирањето на работната програма на ГРЕКО и надгледувањето на постапките за евалуација. Статутарниот комитет<sup>273</sup> на ГРЕКО е составен од претставници на Комитетот на министри од земјите членки на ГРЕКО и од претставници кои се специјално назначени од други членови на ГРЕКО, а кои не се членки на Советот на Европа. Статутарниот комитет е надлежен за усвојување на буџетот на ГРЕКО, како и е овластен да

---

<sup>272</sup> Bureau.

<https://www.coe.int/en/web/greco/structure/bureau>

<sup>273</sup> Statutory Committee.

<https://www.coe.int/en/web/greco/structure/statutory-committee>

издаде јавна изјава ако смета дека одредена земја членка не презема доволно мерки во врска со препораките упатени до неа.

Работата на ГРЕКО е помогната од Секретаријатот<sup>274</sup> на ГРЕКО, кој е составен дел од севкупниот Секретаријат на Советот на Европа. Со Секретаријатот раководи извршен секретар.

ГРЕКО ги следи сите свои членови на еднаква основа. Механизмот на ГРЕКО обезбедува строго почитување на принципот на еднаквост на правата и обврските меѓу своите членови. Сите членови учествуваат и се подложни без никакви ограничување на меѓусебната евалуација и постапки за усогласување.

Процесот на набљудување од страна на ГРЕКО се состои од:

- постапка на хоризонтална евалуација, при што предмет на евалуација се сите земји членки во рамките на дефинираните кругови на евалуација. Ваквиот начин на евалуација води кон формулирање на препораки насочени кон унапредување на неопходните законодавни, институционални и практични реформи и
- постапка за усогласеност дизајнирана да ги процени мерките што ги преземаат земјите членки во однос на спроведувањето на препораките.

ГРЕКО работи во циклуси, т.н. кругови за евалуација, при што секој опфаќа специфични теми. Првиот круг на евалуација на ГРЕКО (2000-2002) беше посветен на евалуација на независноста, специјализацијата и средствата со кои располагаат националните тела вклучени во спречувањето и борбата против корупцијата. Исто така, во рамките на овој круг, ГРЕКО се занимаваше со ширината и опсегот на имунитетот на јавните службеници од апсење, гонење и др. Вториот круг на евалуација (2003-2006) се фокусираше на идентификација, заплена и конфискација на приходите од корупција, спречување и откривање на корупција во јавната администрација и спречувањето на правните лица да бидат користени како паравани за корупција. Третиот циклус на оценување, кој што е започнат во 2007 година, ги опфаќа инкриминациите предвидени со Кривичноправната конвенција за корупција и транспарентноста при финансирањето на политичките партии.

---

<sup>274</sup> Secretariat.

Дали ваквата методологија на функционирање на ГРЕКО ќе даде резултат во насока на подобрување на генералната перцепција за постоењето на корупција, ќе може да се заклучи по одредена временска дистанца. Борбата против корупцијата мора да биде континуиран процес којшто ќе се спроведува во сите општествени сегменти. „Во свет во кој владите не секогаш дејствуваат во најдобар интерес на своите граѓани, од корумпираните политичари може да се очекува да трошат повеќе јавни ресурси за оние предмети на кои е полесно да се добие поголемо мито и да се чуваат во тајност.“<sup>275</sup> Соочувањето со најтешките и најскриени форми на корупција треба да претставува императив за Советот на Европа и земјите членки.

Претставниците за земјите членки во ГРЕКО се државни претставници во вистинска смисла на зборот. Тие можат директно да делуваат во правец на одбрана на државните ставови и тоа, всушност, е нивниот основен мандат. Сепак, нивното делување треба да биде во рамките на постоечките стандарди на Организацијата и во рамки на начинот на функционирање на ова мониторинг тело. Сепак, постојат примери на активност на груба заштита на државниот интерес и позициите на земјата и по цена на излегување од поставената рамка на делување. Овој начин на делување повеќе е карактеристичен за претставниците на земјите од т.н. „млади демократии“, како и во оние земји во кои постои силна политичка доминација на одредени политички субјекти, групи и поединци. Постојат примери и кога државните претставници, кои доаѓаат од земјите на „старите демократии“, да презентираат цврсти позиции во поглед на одбраната на државните интереси<sup>276</sup>.

Членовите на Секретаријатот делуваат според слична шема на делување како и останатиот дел од Секретаријатот на Организацијата.

---

<sup>275</sup> Mauro, P. (1998) "Corruption and the composition of government expenditure" in *Journal of Public Economics* 69, 263–279, pg.263.

[http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro\\_\(JPubE\\_98\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro_(JPubE_98).pdf)

<sup>276</sup> Заклучокот е извлечен врз база на спроведено интервју со државни претставници во ова мониторинг тело.

### 3.3.10. Комитет на експерти за евалуација на мерките за спречување на перење пари и финансирање на тероризам (MONEYVAL)

„Перењето пари се дефинира како нелегален трансфер на пари. Постојат два главни вида на нелегални трансфери на пари. Прво, традиционалното перење пари подразбира пренесување на незаконски добиените средства за да го сокрие нивното потекло и да направи да бидат легални. Второ, финансирањето на тероризмот подразбира пренесување на претежно легални средства за нелегални цели. Накратко, двете форми на перење пари се карактеризираат со незаконски и социјално штетни трансфери на средства. Перењето пари предизвикува социјална штета бидејќи го олеснува криминалот и им овозможува на криминалците да уживаат во криминалните приходи.“<sup>277</sup>

Комитетот на експерти за евалуација на мерките за спречување на перење пари и финансирање на тероризам - MONEYVAL<sup>278</sup> е постојано мониторинг тело на Советот на Европа. Задачата на MONEYVAL е да врши на проценка на усогласеноста националните системи за спречување на перење пари и финансирање на тероризмот со главните меѓународни стандарди. Исто така, задача на Комитетот е да врши проценка на ефикасноста на практичната имплементација и реализација на споменатите стандарди. MONEYVAL, како мониторинг тело на Советот на Европа, преку еден динамичен и редовен процес на следење, оценување, подготовка на извештаи, како и редовно следење на имплементацијата на наодите и препораките од своите извештаи, има за цел да изврши подобрување на националните капацитети во борбата против перењето пари и финансирање на тероризам.

---

<sup>277</sup> Takats, E. (2007) “A Theory of ‘Crying Wolf’: The Economics of Money Laundering Enforcement” in IMF Working Paper-Western Hemisphere Department, pg. 7.

[http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro\\_\(JPubE\\_98\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro_(JPubE_98).pdf)

<sup>278</sup> Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism.

<http://www.coe.int/en/web/moneyval>

За реализација на поставените задачи и цели MONEYVAL има на располагање повеќе надлежности и инструменти, и тоа:

- Врши проценка на усогласеноста на земјите членки со сите релевантни меѓународни стандарди во правниот, финансискиот и полицискиот сектор преку процес на рецензија на меѓусебните оценки, вклучувајќи оценка на ефективноста на спроведените мерки во пракса;
- Формулира препораки за начините за подобрување на ефективноста на домашните режими за борба против перењето пари и финансирањето на тероризмот и способностите на државите да соработуваат на меѓународно ниво во овие области;
- Спроведува тематски типолошки истражувања на методи, техники и трендови на перење пари и финансирање на тероризам и креира извештаи во однос на споменатите истражувања;
- Спроведува други истражувања во врска со прашањата поврзани со перењето пари и финансирање на тероризам, вклучувајќи хоризонтални прегледи за напредокот на оценуваните земји членки во исполнувањето на меѓународните стандарди по секој круг на евалуација;
- Презема активности и иницијативи за подигање на свеста кај најзначајните глобални политички актери за потребата од борба за спречување на перењето пари и финансирање на тероризам;
- По консултации со Европскиот комитет за проблемите на криминалот (CDPC), предлага препораки за усвојување од страна на Комитетот на министри кои ќе ја подобрат меѓународната борба против перењето пари и финансирањето на тероризмот;
- Активно придонесува во глобалната борба против перењето пари и финансирањето на тероризмот во тесна соработка со другите клучни меѓународни партнери, како што се: Оперативната Група за определување на дејствија за спречување перење пари и финансирање на тероризам (FATF)<sup>279</sup>, Меѓународниот монетарен фонд (IMF)<sup>280</sup>, Светска банка<sup>281</sup>, Обединетите нации, Европската Унија и други.

---

<sup>279</sup> FATF.

<http://www.fatf-gafi.org/home/>



MONEYVAL заседава трипати годишно на пленарни седници<sup>282</sup>, коишто се одржуваат во седиштето на Организацијата во Стразбур. На пленарните седници учествуваат претставници на националните делегации кои, во принцип, се составени од по три члена, и тоа:

- член којшто доаѓа од специјализираната национална институција за борба против перењето пари,
- член којшто доаѓа од редот на обвинителите и
- член којшто доаѓа како претставник на министерствата за внатрешни работи.

Работата на ова мониторинг тело ја помага Секретаријатот<sup>283</sup> на MONEYVAL, на чело со Извршен секретар. Секретаријатот е составен дел на целокупниот секретаријат на Организацијата.

Државните претставници во ова мониторинг тело се делегирани од страна на самите земји членки и тие делуваат во својство на нивни претставници. Тие имаат целосен легитимитет и слобода да ги застапуваат позициите на земјата од којашто доаѓаат во рамките на прифатените норми и стандарди. Претставниците на земјите членки претставуваат еден вид на врска меѓу Организацијата и земјата членка и тие имаат за задача да вршат трансфер на пораките коишто се упатени од страна на Советот на Европа до земјата членка, преку ова мониторинг тело, во поглед на имплементацијата на стандардите за борба против перењето пари. Исто така, претставниците вршат трансфер на информации и во обратна насока, односно од земјата членка кон Советот на Европа, со цел да дадат попрецизни објаснувања за состојбата во земјата од

---

<sup>280</sup> International Monetary Fund.

<http://www.imf.org/external/index.htm>

<sup>281</sup> The World Bank.

<http://www.worldbank.org/>

<sup>282</sup> Plenary meetings.

<http://www.coe.int/en/web/moneyval/activities/plenary-meetings>

<sup>283</sup> Secretariat.

<http://www.coe.int/en/web/moneyval/moneyval-brief/secretariat>

којашто доаѓаат, како и за преземените мерки и активности во поглед на исполнување на добиените препораки. Поголемата активност и посветеност во работата на секој претставник на една земја ќе придонесе и за попрецизно прикажување на состојбата во таа земја и за попрецизно одредување на потребните мерки коишто треба да бидат преземени од нејзина страна, коешто, всушност, значи и подобра заштита на нејзиниот државен интерес во поглед на ставање на фокус на активностите кои ќе ја зајакнат борбата против перењето пари и ќе го подобрат имиџот на таа земја во рамки на Организацијата.

Секретаријатот на MONEYVAL е исклучително влијателен и токму тој ги одредува приоритетните области кон кои ќе се фокусира ова тело и го диктира темпото на неговата работа и активности. Секретаријатот е тој којшто де факто ги формира делегациите коишто вршат посета на земјите членки, во рамки на редовните хоризонтални прегледи и коишто ја осознаваат состојбата во нив, врз основа на што креираат слика за таа земја. Исто така, Секретаријатот ја има клучната улога во формирањето на работните групи, ад хок групите на експерти, советодавните групи итн. Влијанието и моќта којашто ја има Секретаријатот на MONEYVAL го потврдува фактот дека Советот на Европа е меѓународна организација раководена од Секретаријатот. Аналогно на големата моќ на Секретаријатот, истата постои и е дистрибуирана кај секој негов член. Со други зборови кажано, државните претставници коишто работата во Секретаријатот на ова мониторинг тело се оние коишто најмногу влијаат на неговите политики и активности. Ваквото влијание на одреден начин може да се користи и, всушност, се користи за заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓа претставникот.

### 3.4. Начин на одлучување во Советот на Европа

Советот на Европа е најстарата паневропска меѓународна организација. Формиран како одговор на разорните дејства, како во материјално-економска така и во општествено-политичка смисла, предизвикани од Втората светска војна, во текот на годините Советот се развивал со цел да го обедини европскиот континент во заедница во која ќе бидат применети највисоките

стандарди на демократијата, почитувањето на човековите права и владеењето на правото. За да ја постигне зацртаната цел, Советот на Европа востановил низа стандарди и критериуми кои е неопходно да бидат прифатени и применети од страна на земјите членки. Процесот на усвојување на стандардите се одвивал и континуирано се одвива во текот на целокупното функционирање на Организацијата.

Со цел посакуваните стандарди да добијат официјална форма и истите да бидат плод на заедничка активност и целосно прифатливи за сите земји членки на Организацијата, Советот бил принуден да воспостави прецизни „правила на игра“ врз основа на кои ќе бидат усвојувани одлуките од страна на земјите членки. Статутот како основен правен акт на Организацијата претставува подлога врз која се засноваат останатите правни акти кои го дефинираат начинот и постапката на усвојување на одлуки во Советот на Европа. Деловниците за работа на Комитетот на министри, Комитетот на заменици министри, Парламентарното собрание на Советот на Европа, како и на сите останати институции и сегменти на Организацијата, е она коешто овозможува во пракса да бидат применети сите модерни теории на одлучување.

Во овој труд е направена анализа на начинот на усвојување на одлуки во Комитетот на министри. Овој орган, во чиј состав влегуваат претставници на сите земји членки во Советот на Европа, е, всушност, органот кој ги донесува одлуките во име на Организацијата.

Советот на Европа претставува комплексна организација составена од повеќе институции тела и други сегменти. Во рамки на секоја институција, односно сегмент од Советот на Европа, се усвојуваат одлуки на соодветно ниво. Меѓутоа, ваквите одлуки немаат карактер на одлуки донесени во име на Организацијата. Некои од нив имаат карактер на препораки коишто мора да поминат преку филтерот на Комитетот на министри и да бидат потврдени, модифицирани или отфрлени во овој орган. Други одлуки имаат карактер на експертски одлуки кои Комитетот на министри нема мандат да ги менува, меѓутоа истите немаат политичка и облигаторна тежина. Трет тип на одлуки, во коишто можеме да ги вброиме пресудите на Европскиот суд за човекови права, се во целост независни од Комитетот на министри, меѓутоа токму Комитетот го следи извршувањето на судските пресуди и во тој процес има клучно влијание

преку усвојување на одлуки во однос на динамиката и интензитетот на извршувањето на одредена пресуда. Одлуките на Парламентарното собрание на Советот на Европа, којшто заедно со Комитетот на министри претставува орган на Советот на Европа, имаат консултативен карактер и истите треба да бидат разгледани од страна на Комитетот на министри. Советот на Европа е меѓународна организација која сопствените одлуки ги темели на консензус или врз што е можно поголема поддршка за одредено прашање, а сè со цел да не дојде до надгласување и појава на победници и поразени, што во рамките на ПССЕ како демократска институција е нормална појава. Од тие причини, усвоените одлуки од страна на ПССЕ неопходно е да поминат низ филтрите на одлучување на Комитетот на министри.

Одлуките што се усвојуваат имаат различен карактер и цел за која се усвоени. Некои од одлуките се однесуваат на политички прашања за коишто е неопходно Советот на Европа итно да се произнесе и се засноваат на спроведената дебата и искажаните позиции на земјите членки. Други одлуки се плод на опсежно стратешко планирање и креирање на политики на Организацијата, што ги поминало сите неопходни фази за утврдување на неопходноста за реализирање на одредени политики на Советот на Европа. Усвојувањето на програмите и буџетот, како поткрепа за реализација на програмите на Советот на Европа, е класичен пример на спроведување на процес на планирање и креирање на политики, како и начин на усвојување на одлуки во рамки на Организацијата. Тука би можеле да го споменеме и процесот на воспоставување на различни институти и мониторинг механизми на Советот на Европа, чијашто намена е да бидат реализирани одредени политики за кои била утврдена неопходност од нивна примена. Исто така, креирањето на правните акти и системот на конвенции на Советот на Европа, коишто претставуваат правна подлога и инструмент за реализација на зацртаните политики, е плод на сеопфатно планирање и креирање на политиките и комплексен процес на усвојување на одлуки во рамки на Организацијата.

### 3.4.1. Комитет на министри

Советот на Европа претставува комплексен систем на органи, тела и институции, кои во рамките на сопственото функционирање носат одлуки во склад со сопствените надлежности. Комитетот на министри и Парламентарното собрание на Советот на Европа се органи на Организацијата<sup>284</sup>. Парламентарното собрание на Советот на Европа (ПССЕ)<sup>285</sup> има консултативен карактер и не претставува орган во кој се носат одлуките во Советот на Европа. Комитетот на министри е органот во кој се носат конечните одлуки. Одлуките на Комитетот на министри се одлуки донесени во име на Советот на Европа и се однесуваат на Организацијата во целина.

Комитетот на министри е составен од претставници на земјите членки на Советот на Европа. Секоја земја членка е претставена од Министерот за надворешни работи и секој претставник има право на глас во рамки на Комитетот. Доколку Министерот за надворешни работи е оневозможен да присуствува и учествува во работата на Комитетот на министри, пожелно е да биде заменет со друг министер во Владата на земјата којашто ја претставува. Одлуките кои што ги носи Комитетот на министри мора да бидат во согласност со Статутот, како и другите правни акти на Организацијата со кои се дефинира начинот на функционирање на Советот на Европа. Истите мора да бидат донесени во рамки на зацртаните процедури предвидени со Деловникот за работа на Комитетот на министри<sup>286</sup>. Деловникот за работа ги дефинира сите аспекти и правила на функционирање на Комитетот на министри, а чијашто намена е да се овозможи донесување на одлуки базирани на јасно

---

<sup>284</sup> Во согласност со член 10 од Статутот на Советот на Европа.

<sup>285</sup> На почетокот, во првата верзија на Статутот на Советот на Европа, Парламентарното собрание било нарекувано Консултативно собрание, поради неговиот советодавен карактер со што се детерминирала неговата улога во Организацијата. Со одлука на Комитетот на министри, усвоена во 1994 година на 508-от состанок на Комитетот на заменици министри, е одлучено во иднина Собранието наместо Консултативно да се нарекува Парламентарно, односно во полн назив Парламентарно собрание на Советот на Европа.

<sup>286</sup> Rules of Procedure of the Committee of Ministers.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804e39>

воспоставени правила на игра. Одлуките донесени врз база на јасно утврдени правила треба да имаат применлив карактер и да бидат прифатливи за сите земји членки.

Со Комитетот претседава министерот за надворешни работи на земјата членка чиешто претседателство со Комитетот на министри е во тек. Секоја земја членка претседава во траење од шест месеци. Претседавањето се одвива по азбучен ред, односно според азбучниот ред на англискиот јазик. Примопредавањето на претседателствата се врши во мај и ноември, на јасно утврдени датуми, меѓусебно усогласени од страна на земјата чиешто претседателство е во заминување и земјата чиешто претседателство претстои. Министерските состаноци на Комитетот на министри, во принцип, се одржуваат еднаш во годината. Овие состаноци се одржуваат во месец мај, поради симболиката поврзана со денот на формирањето на Организацијата, 5 мај 1949 година. Одлуката за датумот и местото на одржување на министерскиот состанок се донесува од страна на Комитетот на министри, на ноемвриското примопредавање на претседателството со Комитетот на министри. Министерските состаноци се одржуваат во седиштето на Советот на Европа во Стразбур или, пак, на покана на земјата која го презема претседавањето во ноември, состаноците се одржуваат во главниот град на земјата претседавач<sup>287</sup>. Со цел министерските состаноци да бидат со „поголема специфична тежина“, односно со поголема застапеност на претставници на министерско ниво, од страна на Комитетот на заменици министри<sup>288</sup> беше усвоено Упатство за организација на министерските состаноци<sup>289</sup>. Одлуките

---

<sup>287</sup> Последните четири министерски состаноци на Комитетот на министри (2014, 2015, 2016 и 2017г.) беа одржани во Виена, Брисел, Софија и Никозија на покана на тогашните претседателства.

<sup>288</sup> Под Комитет на заменици министри, особено под поимот „заменници“ се подразбира работењето на амбасадорите на земјите членки коишто ги заменуваат министрите во рамки на редовното функционирање на Комитетот на министри. Поимот „заменник“ не треба да се доведува во врска со функцијата заменик министер за надворешни работи.

<sup>289</sup> Воочено е дека министерските состаноци на Комитетот на министри се одржуваат со поголема застапеност и присуство на министрите за надворешни работи на земјите кои не се членки на ЕУ во споредба со министрите за надворешни работи на земјите членки на ЕУ. Од тие причини во 2008 година, од страна на Комитетот на заменици министри е усвоено Упатство за организација на министерските состаноци, кое се заснова на Извештајот на тогашниот премиер на Луксембург, г-н Жан Клод Јункер, познат како „Извештајот на Јункер“. Извештајот се однесува на односот меѓу ЕУ и Советот

донесени од страна на Комитетот на министри имаат полноправна важност, без оглед на нивото на кое била претставувана поедина земја членка. Сепак, политичката порака што се испраќа преку поголемото присуство на претставници на земјите на министерско ниво ја зголемува релевантноста на Организацијата, а со тоа и релевантноста и значењето на усвоените одлуки.

Министерските состаноци имаат два дела: формален и неформален. Формалниот, односно официјалниот дел е со строго утврден дневен ред, со утврдени прашања за коишто се дебатира, точно прецизиран редослед и времетраење на дискусиите. Одлуката за редоследот на дискутантите ја носи претседавачот со Комитетот на министри, при што, по правило, предност се дава на оние земји членки застапени на министерско ниво. Неформалниот дел, во принцип, овозможува поголема слобода во изборот на содржината на дискусиите на поедини претставници, но и во овој дел однапред се утврдува тема на која, генерално, ќе се води дебатата.

Формалниот предлог за дневен ред на министерските состаноци, подготвен во блиски консултации со земјите кои го извршуваат тековното, односно следното претседателство со Комитетот на министри, се поднесува од страна на Генералниот секретар. Процедурата за утврдување на дневен ред ја координира земјата претседавач, а крајната одлука за конечната содржина на дневниот ред на министерските состаноци ја носи Комитетот на заменици министри, на еден од своите редовни состаноци непосредно пред одржување на министерскиот состанок. Формалната одлука за усвојување на дневниот ред се носи на почетокот на министерскиот состанок, поточно кажано на почетокот на официјалниот дел. Претставниците на националните делегации можат да ги искажат своите ставови во рамки на однапред определената временска рамка за траење на дискусиите. Доколку има потреба од пошироко и подетално образложение на позициите на една земја во однос на прашањата кои се на дневен ред, истата може да приложи дополнителна информација во писмена

---

на Европа и истиот е резултат и сублимат на дебатата водена на Третиот самит на Советот на Европа, одржан во 2005 година.

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d3fa1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3fa1)

форма со која ќе обезбеди подетални информации во однос на прашањата за кои е заинтересирана.

На министерските состаноци задолжително се поканува Претседателот на ПССЕ, а во зависност од содржината на темите коишто се разгледуваат, покана може да биде упатена и до Претседателот на Европскиот суд за човекови права, Претседателот на Конгресот на регионални и локални власти, Комесарот за човекови права, како и други претставници во зависност од потребата за квалитетна дебата во однос на точките на дневен ред. Исто така, на министерските состаноци се поканети Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика на ЕУ, како и министрите за надворешни работи на земјите набљудувачи во Советот на Европа.

Министерските состаноци резултираат со усвојување на одлуки. Одлуките можат да произлезат како од формалниот, така и од неформалниот дел на министерските состаноци. Начинот на усвојување, правилата на гласање, прашањата за кои се однесуваат и можат да бидат донесени одлуки од страна на Комитетот на министри е содржано во членот 20 од Статутот<sup>290</sup> на Советот на Европа. Според овој член, се дефинираат следните аспекти на функционирањето на Комитетот на министри во поглед на начинот на донесување на одлуки:

а) Комитетот на министри усвојува Резолуции по принципот на консензус т.е. едногласно<sup>291</sup>, во однос на следниве значајни прашања:

- Препораки кон Владите на земјите членки на Советот на Европа<sup>292</sup>;
- Доставување на информација до ПССЕ во однос на активностите на Комитетот на министри, поткрепена со соодветна документација;

---

<sup>290</sup> Statute of the Council of Europe.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306052>

<sup>291</sup> Под поимот „едногласно“ се подразбира поддршка на одредена одлука од страна на сите земји со право на глас коишто присуствуваат на состанокот, при што неопходно да биде запазен потребниот кворум од 2/3 од претставниците на земјите членки на Советот на Европа.

<sup>292</sup> Во вакви случаи Комитетот на министри може да побара од Владите на земјите членки, кон кои е упатена препораката, да информираат за сопствените активности во врска со дадената препорака од страна на Комитетот на министри.



- Одлука за одржување на затворени седници и за содржината на информацијата и материјалите што треба да бидат објавени во врска со дискусиите и усвоените одлуки на затворената седница<sup>293</sup>;
- Редовните седници на ПССЕ се одржуваат во седиштето на Советот на Европа, освен во случај кога двата органа се согласни седниците на ПССЕ да се одржат на друго место;
- Препораки во однос на амандмани на членовите 1d, 7, 15, 20 и 22 од Статутот на Советот на Европа<sup>294</sup>;
- Други прашања за коишто Комитетот на министри може да одлучи дека е неопходна едногласна поддршка од страна на сите земји членки<sup>295</sup>.

б) За прашањата кои потпаѓаат под процедурални или финансиски и административни прописи, можат да бидат донесени одлуки со просто мнозинство на гласови на претставниците на земјите членки.

в) Усвојувањето на резолуции на Комитетот на министри, коишто се однесуваат на покана на земји коишто имаат намера да станат полноправни членки на Советот на Европа или земји коишто сакаат да станат придружни

---

<sup>293</sup> Редовните седниците на Комитетот на министри имаат затворен и доверлив карактер во однос на пошироката јавност. За разлика од Комитетот на министри, редовните пленарни седници на ПССЕ се целосно отворени за јавноста. Во конкретниов случај под „затворена седница“ се подразбира исклучување на присуството дури и на претставниците на Секретаријатот на Советот на Европа, со исклучок на Генералниот секретар и уште неколку клучни позиции, неопходни за функционирање на Комитетот на министри во такви услови.

<sup>294</sup> Членот 1d укажува дека прашања поврзани со националната одбрана на земјите членки на Советот на Европа не спаѓаат во делокругот на надлежности на Организацијата. Членот 7 го дефинира начинот на евентуалното напуштање на Организацијата на поедина земја членка. Членот 15 ги дефинира активностите поврзани со остварување на целите на Советот на Европа, вклучително и конвенциите, договорите и заедничките политики што треба да бидат усвоени од страна на земјите членки. Членот 20 дефинира во однос на кои прашања Комитетот на министри донесува резолуции. Членот 22 ја дефинира улогата на ПССЕ како советодавен орган и чишто заклучоци се доставуваат пред Комитетот на министри на разгледување во форма на препораки.

<sup>295</sup> Ова особено се однесува на прашања поврзани со усвојување на Буџетот на Советот на Европа, Деловникот за работа, финансиски и административни прописи. Се однесува и на амандмани на одредени членови на Статутот коишто не се истите со оние споменати во точката а), алинеја 5 од членот 20 на Статутот, а за кои е потребно 2/3 мнозинство.

членки на Советот на Европа, се врши со двотретинско мнозинство од вкупниот број на претставниците на земјите членки.

г) За сите други резолуции на Комитетот на министри, вклучувајќи го и усвојувањето на Буџетот, Деловникот, финансиски и административни прописи, препораки за измена на Статутот (освен оние наведени во точката а. алинеја б, како и донесување на одлука во случај на различно толкување за тоа кој став од членот 20 од Статутот е применлив во однос на одредено прашање, е потребно двотретинско мнозинство од присутните претставници на земјите членки, при што мора да има просто мнозинство од вкупниот број земји членки на Советот на Европа.

Комитетот на министри расправа и усвојува одлуки за најважните и најсензибилните прашања од интерес на Советот на Европа. Процесот на подготовка на одлуките се одвива во Комитетот на заменици министри и истиот може да трае подолг временски период со цел постигнување на што е можно поголем степен на меѓусебна усогласеност. Фактот што министерските состаноци се одржуваат еднаш во годината создава еден вид на императив истиот да помине во конструктивна атмосфера со позитивен конечен исход.

Сепак, по анексијата на Крим од страна на Русија, состаноците на Комитетот на министри резултираа со долги подготовки и изразена поделба меѓу земјите членки. Скоро по правило, во однос на најпроблематичните прашања на едната страна се наоѓаше Русија, поддржана од уште неколку земји, додека од другата страна беше групата на земји членки на ЕУ поддржана од земјите кандидати и останатите западноевропски земји. Од финалната верзија на усвоените одлуки<sup>296</sup> ни одблиску не може да се стекне впечаток за реалниот тек на дебата во текот на подготовката, искажаните ставови, презентираниите предлози и амандмани. Подготовката на нацрт-текстот на ваквите одлуки претставува долготраен и процес во кој учествуваат дипломатските претставници, претставниците на Секретаријатот на Комитетот на министри и на извесен начин Генералниот секретар преку свои претставници. Токму во фазата на подготовката на најтешките и најкомплицирани одлуки најповеќе

---

<sup>296</sup> Сесии на Комитетот на министри на министерско ниво. Усвоените одлуки можат да се најдат преку следниот линк: <https://www.coe.int/en/web/cm/ministerial-level>.

доаѓа до израз потребата од ефикасно делување на дипломатските претставници на земјите членки.

Ако се направи анализа на усвоените одлуки од страна на Комитетот на министри, може да се заклучи дека тие, во принцип, имаат општ карактер и праќаат универзални пораки кои се однесуваат на актуелни прашања и прашања од интерес на Советот на Европа. Нивната избалансирана содржина не ја отсликува острината на дебатата, дијаметрално спротивните ставови кои се презентирани на отворена сцена на состаноците на Комитетот на заменици министри, ниту, пак, текот на неформалните преговори кои се одвиваат во тесен круг на најзаинтересирани земји членки во однос на одредено прашање, а може да се каже дека не ја отсликуваат на најреален начин ниту дебатата којашто се води од страна на самиот Комитет на министри во однос на конкретното прашање. Секој министер или претставник на одредена земја членка има слобода да ги презентира ставовите на сопствената земја на самиот министерски состанок, но без разлика на содржината на изнесените ставови, текстот на одлуката којшто веќе претходно бил усогласен нема да претрпи промени. Во спротивно, ќе се смета дека министерскиот состанок доживеал неуспех, што е најмалку посакуваниот исход за една организација како што е Советот на Европа.

Од изнесеното можеме да заклучиме дека улогата на дипломатските претставници на земјите членки е исклучително важна во целокупниот процес на подготовка и усвојување на одлуките. Самиот чин на усвојување на одлуките од страна на Комитетот на министри фактички е само круна на сето она што претходно било сработено на амбасадорско ниво, односно на ниво на дипломатски претставници на земјите членки. Заклучокот дека колку е поголема ефикасноста во делувањето на дипломатските претставници во процесот на усвојување на одлуки, толку е поголема заштитата на државниот интерес се наметнува самиот по себе.

#### 3.4.1.1. Статутарни резолуции усвоени од страна на Комитетот на министри

Предлог за промена на Статутот на Советот на Европа може да биде поднесен од страна на Комитетот на министри или во согласност со членот 23 од Статутот предлог за промена на Статутот може да биде поднесен и во Парламентарното собрание на Советот на Европа<sup>297</sup>. Комитетот на министри може да препорача и да почне постапка да бидат направени измени на Статутот за коишто смета дека е неопходно да бидат направени. Протоколот на Статутарните измени ќе стапи во сила во моментот на нивна ратификација од страна на две третини од земјите членки на Советот на Европа. Исклучок на претходно кажаното се прави во однос на амандмани кои се поднесени со цел промена на членовите од 23 до 35, како и членовите 38 и 39 од Статутот. Во однос на овие членови, покрај одобрувањето од страна на Комитетот на министри и ПССЕ, неопходна е потврда од Генералниот секретар на Советот на Европа упатена до Владите на земјите членки, со која се потврдува дека статутарните измени се одобрени. Статутарните промени во однос на споменатите членови стапуваат на сила на денот на потврдата од страна на Генералниот секретар.

Статутарните измени се усвојуваат во форма на Статутарни резолуции. Првата резолуција, којашто има карактер на документ со којшто се вршат статутарни измени, е усвоена на осмата седница на Комитетот на министри во мај 1951 година. Оваа резолуција, меѓу другото, се однесува на приемот на нови членки, надлежностите на Комитетот на министри, надлежностите на Мешовитиот комитет<sup>298</sup>, односите со меѓувладини и невладини меѓународни организации. Во август истата година е усвоена втората резолуција која се однесува на начинот на усвојување на одлуки во однос на Парцијалните договори<sup>299</sup>.

---

<sup>297</sup> Согласно член 41 од Статутот на Советот на Европа.

<sup>298</sup> Мешовитиот комитет е составен од претставници на Комитетот на министри и претставници на ПССЕ.  
<http://website-pace.net/web/apce/joint-committee>.

<sup>299</sup> Partial Agreements.

<http://www.coe.int/en/web/conventions/about-partial-agreements>

Првата Статутарна резолуција (93)26<sup>300</sup> е усвоена во мај 1993 година, на 92-та седница на Комитетот на министри. Оваа резолуција се однесува на статусот на земјите набљудувачи во рамки на Советот на Европа. На истата седница е усвоена Статутарната резолуција (93)27<sup>301</sup>, којашто се однесува на потребното мнозинство за усвојување на одлуки од страна на Комитетот на министри во однос на отворањето постапката за потпис на Конвенциите и Договорите, како и во однос на потребното мнозинство за одобрување на заедничките активности на одредена група земји членки на Советот на Европа во форма на Парцијални договори. Третата статутарна резолуција (93)28<sup>302</sup>, којашто е донесена на истиот состанок на Комитетот на министри, поопширно се однесува на парцијалните и проширените договори. Текстот на оваа Статутарна резолуција го заменува текстот на резолуцијата усвоена во август 1951 година.

Последната Статутарна резолуција којашто досега е усвоена е Статутарната резолуција CM/Res(2015)9<sup>303</sup>. Оваа Статутарна резолуција се однесува на Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа и во себе ги опфаќа претходно донесените Статутарни резолуции CM/Res(2011)2<sup>304</sup>,

---

<sup>300</sup> Statutory Resolution (93)26.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804e42f6>

<sup>301</sup> Statutory Resolution (93)27.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805348a7>

<sup>302</sup> Statutory Resolution (93)28.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680534828>

<sup>303</sup> Statutory Resolution CM/Res(2015)9.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Res%282015%299&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true>,

<sup>304</sup> Statutory Resolution CM/Res(2011)2,

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cd979](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cd979)

CM/Res(2007)6<sup>305</sup>, Res(2000)1<sup>306</sup> и Res(94)3<sup>307</sup>, кои, исто така, се однесуваат на Конгресот.

Усвојувањето на статутарните резолуции е неопходно поради потребата од подобрување и надградување на содржината на Статутот на Советот на Европа, коешто треба да ги следи современите токови на развојот на демократијата, владеењето на правото и заштитата на човековите права.

### 3.4.2. Комитет на заменици министри

Комитетот на заменици министри е органот којшто е во перманентно заседавање и претставува состав на државни претставници коишто ги менуваат Министрите за надворешни работи како членови на Комитетот на министри. Оваа структура е составена од постојаните претставници, односно амбасадорите на земјите членки при Советот на Европа. Комитетот на заменици министри заседава на редовна основа, по правило, секоја среда во неделата, при што одлуките што ги носи имаат целосен легалитет и легитимитет и, всушност, се одлуки на Комитетот на министри.

Согласно членот 14 од Деловникот за работа на Комитетот на министри, секој министер за надворешни работи е потребно да назначи сопствен заменик којшто треба да работи во негово име на редовните состаноци на овој орган. Ова толкување е прилично теоретско и формално, согласно членот 1 од Деловникот за работа на Комитетот на заменици министри<sup>308</sup> бидејќи во пракса

---

<sup>305</sup> Statutory Resolution CM/Res(2007)6,

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d5ed4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5ed4)

<sup>306</sup> Statutory Resolution (2000)1,

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804fc2ca](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804fc2ca)

<sup>307</sup> Statutory Resolution (94)3,

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804efe6c](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804efe6c)

<sup>308</sup> Rules of Procedure for the meetings of the Ministers' Deputies (4<sup>th</sup> revised edition: 2005).

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680533e64>

амбасадорите на земјите членки на Советот на Европа по автоматизам се членови на Комитетот на заменици министри и по автоматизам ја претставуваат земјата на редовните состаноци на овој орган.

Комитетот на заменици министри е овластен да донесува одлуки во име на Комитетот на министри. Овие одлуки ја имаат истата политичка и правна сила како и одлуките донесени од страна на Комитетот на министри. Доколку за одредени прашања од исклучително значајна политичка важност постои мислење дека одлука треба да биде донесена од страна на Комитетот на министри, таквите прашања се оставаат да бидат разгледани на министерските состаноци на овој орган. Комитетот на заменици министри може да одлучува во случај кога на состанокот се присутни претставници од најмалку две третини на земјите членки на советот на Европа, што претставува неопходен кворум во процесот на одлучување.

Комитетот на заменици министри заседава во Стразбур, во седиштето на Советот на Европа, освен ако замениците не одлучат поинаку со просто мнозинство. Постои провизорен годишен распоред на состаноците на Комитетот на заменици министри. Меѓутоа, согласно членот 3 од Деловникот за работа на Комитетот на заменици министри, терминот за одржување на секој нареден состанок, формално треба да биде утврден на тековниот состанок на овој орган.

Во принцип, се одржуваат по три состанока во текот на еден месец. Состаноците на Комитетот на заменици министри посветени на следењето на извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права се одржуваат четири пати во годината, во различен термин од редовните состаноци на Комитетот на заменици министри, во траење од два до три дена. Вонредни состаноци можат да бидат свикани од претседавачот, во однос на прашања кои имаат итен карактер. Иницијатива за вонредната седница може да покрене која било земја членка, или Генералниот секретар на Советот на Европа.

Согласно членот 21 од Статутот на Советот на Европа, работата на Комитетот на министри, односно заменици министри има доверлив карактер т.е. седниците се затворени за јавноста, освен во случај Комитетот да одлучи поинаку. Степенот на доверливост се одредува во согласност со политиката на

информации и квалификација на документи којашто е регулирана со Резолуцијата бр.6 од 2001 година, усвоена од Комитетот на заменици министри. Одлуката, со која Комитетот на министри одлучува седницата да биде отворена за јавноста, мора да биде усвоена едногласно. Генералниот секретар и Заменикот генерален секретар на Советот на Европа, можат да присуствуваат во текот на целото траење на редовните седници на Комитетот на заменици министри. Генералниот секретар е одговорен за обезбедување на присуство на членовите на секретаријатот за време на одржување на седниците. Нивниот број треба да биде лимитиран на неопходниот минимум. Кога е неопходна поголема затвореност, замениците министри можат да донесат одлука за зголемување на степенот на затвореност, при што само одредени членови на Секретаријатот можат да присуствуваат на седницата. Предлогот за затворање на седницата може да биде упатен до претседавачот на Комитетот на заменици министри во писмена форма, од страна на земја членка или од страна на Генералниот секретар. Претседавачот не ја идентификува земјата којашто барала поголема рестриктивност при одржување на седницата. Седницата ќе продолжи зад затворени вративеднаш по оваа објава, по што делегацијата по чиешто барање била затворена седницата е дожна да го образложи својот предлог. Одлуката за тоа дали да се продолжи со работа во затворена форма, како и да се побара одредени членови на Секретаријатот да бидат присутни за време на седницата, се донесува со просто мнозинство на гласови, согласно членот 9.3 од Деловникот за работа на Комитетот на заменици министри.

#### 3.4.2.1. Дневен ред

Дневниот ред се подготвува од страна на претседавачот во соработка со Секретаријатот на Комитетот на министри. Дневниот ред треба да опфаќа прашања поврзани со стратешката и политичката ориентација на Советот на Европа, при што во себе, главно, вклучува прашања од политичка природа и прашања за кои треба да се усвојуваат одлуки. Прелиминарниот нацрт-дневен



ред најпрвин се разгледува од страна на Бирото на Комитетот на министри<sup>309</sup>. Одлуката со која се усвојува дневниот ред се донесува со просто мнозинство. Со цел зајакнување на улогата на заменици министри како политички форум, предвидено е да се дебатира во однос на прашања кои имаат паневропско значење. Овие прашања се тема на суштинска дебата на редовна основа и тоа четири до шест пати во годината. Земјите членки на Советот на Европа предлагаат теми за дискусија коишто би можеле да бидат ставени на дневен ред и за истите потребно е да достават документација во прилог на предложената тема.

Содржината на дневниот ред е поделена на два дела: прашања за кои е предвидено да се дебатира и прашања за кои се усвојуваат одлуки без дебата. Прашањата за коишто се усвојуваат одлуки без дебата, веќе се разгледани на специјализираните работни групи на Комитетот на министри, т.е. Известителски групи<sup>310</sup>, и е постигнато неопходното усогласување меѓу земјите членки. Доколку на состанокот на известителската група не биде постигнато целосно усогласување помеѓу претставниците на земјите членки, во најчест број на случаи една до две делегации не се во состојба целосно да ја поддржат одредена позиција, се практикува „процедурата на молчење“. Оваа процедура овозможува време делегациите да ги направат потребните политички консултации со своите Министерствата за надворешни работи. Доколку до крајниот зададен рок, во кој е предвидено да трае „процедурата на молчење“, ниту една делегација не приложи коментари, предложи амандмани или презентира каква било форма на несогласување, прашањето ќе се смета за затворено и меѓусебно усогласено. Процедурата на молчење, по правило, трае еден и половина работен ден.

---

<sup>309</sup> Бирото на Комитетот на министри е составено од шест члена и тоа: сегашниот претседавач, двајца претходни претседавачи и тројцата идни претседавачи со Комитетот на заменици министри, поточно кажано, актуелните амбасадори на овие земји членки. За да бидат валидни одлуките на Бирото, неопходно е да присуствуваат четири од вкупно шесте члена. Одлуките, во принцип, се усвојуваат со консензус, но доколку е невозможно да се постигне консензус, одлуките се носат со просто мнозинство. Бирото нема моќ на одлучување за прашања од суштинско значење и не може да делува во име на Комитетот на министри во однос на ваков тип прашања.

<sup>310</sup> Известителски групи се работни тела на Комитетот на министри, односно заменици министри, во чијашто работа учествуваат претставници на сите земји членки. Земјите членки можат да бидат претставувани од страна на амбасадорите, дипломати или други претставници на земјите членки.

Во однос на прашањата за коишто е предвидено усвојување одлуки без дебата, секоја од делегациите на земјите членки може да даде изјава преку која ќе го презентира сопствениот став или издвоено мислење во однос на конкретното прашање, без да има повторно отворање на дебатата по ова прашање. Секоја делегација може да побара отстранување на одредено прашање од групата на прашања за кои е предвидено донесување на одлука без дебата, дури и на самиот ден на состанокот. Со цел да се избегнат изненадувачки ситуации во кои ќе биде побарано отстранување на прашања од групата прашања за кои е предвидено донесување одлуки без дебата, препорачано е до делегациите ваквиот предлог да биде доставен до претседавачот во писмена форма два дена пред одржување на состанокот. Исто така, е предвидено дека доколку едно прашање биде отстрането од групата прашања на самиот состанок, разгледувањето на ова прашање да биде одложено за наредниот состанок на Комитетот на заменици министри.

Прашањата коишто се предвидени за дебата на состаноците на Комитетот на заменици министри, односно прашања за коишто Комитетот треба на некој начин да изгради став, мислење или донесе одлука која произлегува од дебатата и искажаните ставови на земјите членки, се оние прашања коишто имаат стратешка и политичка ориентација или, пак, имаат ургентен карактер<sup>311</sup> во однос на теми кон кои Советот на Европа треба да се произнесе.

Значајни прашања коишто се разгледуваат од страна на Комитетот на Министри, односно Комитетот на заменици министри, се прашањата поврзани со извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права. Комитетот на министри, а следствено на тоа и Комитетот на заменици министри, е органот кој е одговорен за следење на извршувањето на судските пресуди. Предвидени се посебни состаноци на Комитетот на заменици министри на кои ќе се разгледуваат исклучиво прашања поврзани со извршувањето на пресудите. Ваквите состаноци се одржуваат четири пати во

---

<sup>311</sup> Постојат разни видови на прашања кои имаат ургентен карактер, односно тоа се прашања кои не можат да бидат предвидени со процесот на планирање на содржината на работните состаноци на Комитетот на заменици министри. Примери за такви прашања кои ургентно се разгледуваат се: терористички напади, избувнување на политички кризи и немири во поедини земји членки, меѓудржавни конфликти и сл.

годината и за нив важат истите правила содржани во Деловникот за работа на Комитетот на заменици министри. Сепак, зголемениот обем на работата која се однесува на извршувањето на судските пресуди, наметна потреба од креирање на дополнителни работни методи, коишто ќе ја зголемат ефикасноста при работењето во услови на зголемен обем на работа. Овие дополнителни работни методи се целосно меѓусебно усогласени и во вид на одлуки, усвоени од Комитетот. Системот на следење на извршувањето на судските пресуди содржи два вида на процедури на набљудување на извршувањето на пресудите: стандардна и зајакната процедура. Стандардната процедура се применува при следење на пресуди за чиешто извршување се смета дека се одвива непречено и во очекувана постапка. Зајакнатата процедура на следење се применува кај случаи коишто имаат силна политичка димензија, случаи кои имаат карактер на меѓудржавни спорови, односно случаи за кои директно се заинтересирани две или повеќе земји членки, како и сите комплицирани случаи чиешто извршување претставува проблем за одговорната земја членка.

Одлуките коишто се усвојуваат на состаноците посветени на следењето на извршувањето на судските пресуди се во функција на изнаоѓање модалитети за постигнување на крајната цел, односно целосното извршување на судските пресуди. Овој дел од функционирањето на Комитетот на министри, односно Комитетот на заменици министри, е од исклучителна важност за севкупната активност на Советот на Европа како организација, од причини што токму овој сегмент од работењето и одлуките коишто се носат го покрива делот на доследното почитување на Европската конвенција за човекови права којашто е основниот правен акт врз кој се заснова Советот на Европа.

#### 3.4.2.2. Начин на гласање

Начинот на гласање во Комитетот на заменици министри подлежи на истите правила кои се однесуваат на начинот на гласање на Комитетот на министри. Гласање во рамки на Комитетот на заменици министри е дефинирано во членот 9 од Деловникот за работа на Комитетот на заменици министри. Во членот 9 од Деловникот е пресликан членот 20 од статутот на Советот на

Европа, при што треба да се нагласи дека членот 9 дава попрегледна и попрецизна систематизација за тоа какво мнозинство на гласови е неопходно за усвојување на одредени одлуки.

Во првата група прашања, за кои се усвојуваат одлуки од страна на Комитетот на заменици министри, се поместени прашањата за кои е потребна едногласност, односно консензус. При тоа, бројот на гласови не смее да биде помал од мнозинството земји членки на Советот на Европа претставени преку своите претставници во Комитетот на заменици министри. Тука посебно би ги споменале следниве прашања за кои е потребна едногласност:

- Препораки кон Владите на земјите членки на Советот на Европа, во согласност со член 15.b од Статутот;
- Одлуки за вклучување на информации во врска со активностите на Комитетот во извештаите на Комитетот на министри кои се поднесуваат до Парламентарното собрание на Советот на Европа, во согласност со член 19 од Статутот;
- Одлуки за отстапување од правилото според кое состаноците на Комитетот се одржуваат во затворена форма или во врска со објавување на информации кои се однесуваат на заклучоците и одлуките на Комитетот на заменици министри, врз основа на одредбите од членот 21 од Статутот;
- Одлуки за одржување на седници на ПССЕ надвор од Стразбур;
- Препораки за промена на Статутот;
- Одлуки за прием на нови земји членки;
- Одлуки во однос на прашања за кои претставниците на земјите членки сметаат дека е неопходен консензус поради нивната важност.

Во втората група на одлуки, коишто се донесуваат од страна на Комитетот на заменици министри, спаѓаат одлуките за кои е потребно двотретинско мнозинство од вкупниот број земји членки. Ваквите одлуки се однесуваат на прашања поврзани со Буџетот на Советот на Европа.

За прашања кои произлегуваат од Деловникот за работа или се во врска со финансиски прописи или, пак, прописи кои се однесуваат на вработените во советот на Европа, потребно е просто мнозинство.

Сите останати одлуки на Комитетот на заменици министри, вклучително и во случај на различно толкување на прописите во однос на тоа кој став од членот 9 од деловникот треба да се применува, се донесуваат со двотретинско мнозинство.

На својата 92. седница, одржана на 14 мај 1993 година, Комитетот на министри усвои Статутарна резолуција (93)27<sup>312</sup> во однос на потребното мнозинство за усвојување на одлуки поврзани со отворање на постапка за потпишување на конвенциите и договорите коишто земјите ги склучуваат со Советот на Европа. Во Статутарната резолуција се вели дека за прашања поврзани со отворање на постапка за потпишување на конвенции и договори е потребно двотретинско мнозинство од претставниците кои учествуваат во гласањето, при што е неопходно просто мнозинство од вкупниот број земји членки на Советот на Европа.

Особено важно е да се потенцира дека во ноември 1994 година е донесена одлука<sup>313</sup> од страна на Комитетот на заменици министри, во однос на постигнатиот „централен договор“ меѓу земјите членки, во правец на тоа претставниците на земјите членки да не се повикуваат на членот 20 а, алинеја 1 од Статутот на Советот на Европа, според кој е предвидена потреба од едногласност при усвојувањето на одлуките во случаи предвидени со членот 15 б. од Статутот, со цел да не се блокира усвојувањето на препораките на Комитетот на министри упатени кон владите на земјите членки, во случаи кога веќе е постигнато двотретинско мнозинство од претставниците кои учествуваат во гласањето, како и просто мнозинство од вкупниот број земји членки на Советот на Европа.

Во истата одлука на Комитетот на заменици министри е усогласен начинот на усвојување на одговорите на Комитетот во однос на прашањата упатени од ПССЕ. Комитетот на заменици министри ќе ги направи сите неопходни напори

---

<sup>312</sup> Statutory Resolution (93)27.

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168006375f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168006375f)

<sup>313</sup> EFFECTS OF ENLARGEMENT OF THE COUNCIL OF EUROPE.

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e32f8](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e32f8)

за постигнување на консензус во однос на усвојувањето на овој вид на одлуки, во некој разумен период. Доколку не се постигне консензус, претставниците на земјите членки се согласиле дека одговорите кон ПССЕ ќе се усвојуваат со двотретинско мнозинство од претставниците кои учествуваат во гласањето, при што неопходно е да биде запазено просто мнозинство од вкупниот број земји членки на Советот на Европа. Исто така, е усогласен став дека доколку некоја од земјите членки побара во текстот на одлуката да биде наведено дека истата била донесена со двотретинско мнозинство (не бил постигнат консензус), истото да биде наведено на почетокот на текстот на одговорот на Комитетот на заменици министри кон ПССЕ. Овој начин на донесување на одлуки, кои се однесуваат на одговорите на Комитетот кон ПССЕ, не се применува за одговорите на писмените прашања на поедини пратеници од ПССЕ за кои е потребна едногласност при донесување на одлуките.

#### 3.4.2.3. Метод на гласање

Методот на гласање во Комитетот на заменици министри е разработен во членот 10 од Деловникот за работа. Во согласност со овој член предвидено е во рамките на секое гласање претставникот на земјата членка да може:

а) да биде регистрирано неговото гласање, со право на објаснување за изразениот став за, против или воздржан;

б) во случај на отворање на „процедура на молчење“, да го информира Секретаријатот за својот финален став во рамки на рокот определен со процедурата на молчење. Гласот на секој претставник на земјите членки е неопходно да биде регистриран со цел да биде постигнато неопходното статутарно мнозинство или, пак, да биде постигната едногласност, со цел усвојување на одлука или, пак, спротивно на тоа, усвојувањето на текстот да биде отфрлено. Доколку се достигне неопходното мнозинство за усвојување на одлуката, истата стапува на сила од денот на одржувањето на состанокот на кој се случило гласањето.

При гласања, кога се наметнува потреба од едногласност, претставникот на земјата членка може:

- а) да изрази спротивставување, во тој случај предлогот ќе биде отфрлен и нема да биде возможно донесување на одлука;
- б) да побара одложување на донесувањето на одлуката при што истото прашање ќе биде поместено за наредниот состанок;
- в) да даде одобрување за усвојување на одлуката, но да го резервира правото неговата влада да се согласи со тоа или да изрази спротивен став;
- г) да гласа воздржано и тој став може да биде проследен со изјава за објаснување на причините за воздржаност. Ова нема да ги оневозможи претставниците на останатите земји да ја усвојат одлуката согласно одредбите од членот 9 од Деловникот за работа.

Двотретинско мнозинство се смета за постигнато доколку гласаат две третини од присутните претставници на земјите членки, при што потребно е мнозинство на гласови од вкупниот број на земји членки<sup>314</sup>. Просто мнозинство на гласови се смета за достигнато доколку гласаат половината од вкупниот број на претставници на земјите членки плус еден. Од 11 мај 2007 година бројот на земји членки достигнува 47, при што за просто мнозинство се смета доколку 24 земји гласале позитивно. Само позитивните и негативните гласови се земаат во предвид при пресметката на резултатите од гласањето. Воздржаните и оние

<sup>314</sup> Различни комбинации при постигнување на двотретинско мнозинство во Комитетот на (заменици) министри

Вкупен број на учесници во гласањето	Потребени гласови за 2/3 мнозинство	Вкупен број на учесници во гласањето	Потребени гласови за 2/3 мнозинство	Вкупен број на учесници во гласањето	Потребени гласови за 2/3 мнозинство	Вкупен број на учесници во гласањето	Потребени гласови за 2/3 мнозинство
47	32	42	28	37	25	32	24
46	31	41	28	36	24	31	24
45	30	40	27	35	24		
44	30	39	26	34	24		
43	29	38	26	33	24		

кои не учествувале во гласањето не се земаат во предвид при пресметувањето на постигнатите резултати од гласањето.

Со одлука на Комитетот на заменици министри постигнат е „џентлменски договор“ според кој претставниците на земјите членки ќе настојуваат, секогаш кога тоа е возможно, да не апстинираат од гласање кога се одлучува за вклучување на активности во меѓувладините програми на активности. Ова се однесува на прашања кои се во директна конекција со буџетот на организацијата и од тие причини се настојува да се постигне најголема можна усогласеност кога се работи за распоредување и трошење на заедничките финансии на земјите членки, односно финансиите на Советот на Европа кој како меѓународна организација всушност е „сопственост“ на земјите членки.

Со одлука од 1974 година, Комитетот на заменици министри ја регулира постапката за спроведување на „процедурата на молчење“ (на која претходно накратко се осврнавме), при што се усвоени следните правила:

а) Кога во случај на меѓусебен договор на претставниците на земјите членки е отворена „процедура на молчење“, во однос на усвојувањето на одредена одлука, претседавачот е должен да осигура дали гласот на одредена делегација е неопходен за усвојување на одлуката. Доколку се увиди дека постои неопходното мнозинство на гласови, одлуката ќе се смета за веќе усвоена во согласност со релевантните процедури на гласање.

б) Ако е неопходно целосно спроведување на „процедурата на молчење“ и доколку претставникот на една делегација не е во можност да презентира конечен став во однос на одредено прашање до крајот на тековниот состанок, Комитетот треба да утврди временски рок, кој, вообичаено, изнесува еден работен ден и половина, за целосно завршување на процедурата на гласање. Претставникот на делегацијата која имала потреба од дополнителни консултации со сопствената Влада, е должен во рамките на утврдениот рок да го извести Секретаријатот за позицијата на својата земја.

в) По истекот на зададениот рок, без оглед на тоа дали претставникот на делегацијата која побарала дополнително време за консултации го известил или, пак, не го известил Секретаријатот за сопствената финална позиција, одлуката ќе се смета за усвоена или за одбиена, согласно резултатите од гласањето на денот на одржувањето на состанокот.



г) Доколку пред истекот на утврдениот рок со „процедурата на молчење“, претставникот за земјата од која се очекува изјаснување го информира<sup>315</sup> Секретаријатот дека не е во можност да ја даде својата финална согласност, прашањето треба повторно да биде ставено на дневен ред на седница на Комитетот на заменици министри на повторно разгледување, најбргу што може<sup>316</sup>.

#### 3.4.2.4. Парцијални договори

Начинот на усвојување на одлуки кои се однесуваат на склучување на Парцијалните договори е регулиран со членот 11 од Деловникот за работа на Комитетот на заменици министри. Имено, при донесувањето на одлуките кои имаат за цел овозможување на склучување на Парцијални договори, неопходноста од едногласност при донесувањето на одлуките е посакувана, согласно Резолуцијата (51) 62, усвоена од Комитетот на заменици министри во 1951 година. Но, согласно Статутарната резолуција (93) 27 од 14 мај 1993 година, усвоена од Комитетот на министри, предвидено е донесување на одлуки со двотретинско мнозинство гласови од страна на присутните претставници на земјите членки, при што е неопходно да постои просто мнозинство од вкупниот број земји членки на Советот на Европа. На овој начин противењето на една или неколку делегации нема да може да го превенира донесувањето на одлуката која се однесува на склучување на парцијалните договори во рамки на Организацијата.

---

<sup>315</sup> Постапката на информирање на Секретаријатот треба да биде во усна форма доколку состанокот се уште е во тек или, пак, во писмена форма помеѓу два состанока (рокот на траењето на „процедурата на молчење“ мора да биде запазен).

<sup>316</sup> Ова не подразбира поставување на прашањето на првата наредна седница на Комитетот, туку на првата седница на која се очекува да биде постигнато усогласување на ставовите. Пред одржувањето на седницата ќе претходат серија на координативни состаноци во различен формат, со цел надминување на спорните елементи кои не дозволуваат усвојување на одлука. Ваквата постапка се применува кога се усвојуваат значајни одлуки, за кои, и покрај достигнатото неопходно мнозинство за усвојување на една одлука, се настојува да се постигне што е можно поголемо усогласување. Исто така, ваквата процедура би било неопходно да биде применета во случај кога токму гласот на делегацијата која треба да се произнесе во рамки на „процедурата на молчење“ е неопходен за постигнување на неопходното мнозинство.

#### 3.4.2.5. Редослед при разгледување на предлози и амандмани

Во рамки на постапката на усвојување на одлуките од особена важност е да се воспостават правила според кои ќе биде утврден редоследот на разгледување на предлозите и амандманите поднесени од земјите членки. Во рамки на членот 12 од Деловникот за работа на Комитетот на заменици министри дефинирана е процедурата во однос на редоследот на разгледување предлозите и амандманите. Постои веројатност, којашто и во пракса е докажана, дека во однос на одредено прашање, кое се наоѓа на дневен ред, можат да бидат поднесени амандмани од повеќе земји членки.

Кога неколку земји ќе достават сопствени предлози во однос на исто прашање, предлозите ќе бидат разгледувани и ставени во процедура на гласање според редоследот по кој истите се поднесени. Во случај на двоумење во однос на приоритетното значење на поднесените предлози, клучната улога ја има претседавачот којшто решава кој од предлозите ќе добие приоритет.

Кога одредена промена (амандман) на оригиналниот текст на одлуката се поднесува во форма на официјален предлог, ќе се пристапи кон гласање на предложениот амандман. Доколку се предложени два или повеќе амандмана, најпрвин се гласа за амандманот со којшто се предлагаат најголеми измени на оригиналниот текст, потоа за амандманот следен по значење во однос на промените на оригиналниот текст и така натаму според степенот на промените коишто се предлагаат, сè додека не биде спроведено гласање во однос на сите амандмани. Доколку прифаќањето на одреден амандман имплицира отфрлање на друг амандман којшто следи, истиот (следниот) нема да биде ставен на гласање. На крајот се гласа за финалната верзија на текстот заедно со прифатените амандмани како составен дел и веќе интегриран дел од текстот. Во случај на различно толкување за тоа кој од амандманите има приоритетна важност, решението во однос на редоследот на гласање го донесува претседавачот.

Одредени амандмани или предлози доставени од претставниците на земјите членки, можат да се разгледуваат во сегменти, односно да се раздвојат на

делови и по нив да се гласа во неколку наврати за секој посебен дел. Ова се применува во случаи кога е оценето дека одреден дел од предлогот или амандманот би бил прифатлив за мнозинството, додека другиот или другите делови би можеле да предизвикаат дебата и целосно отфрлање на одреден предлог или амандман. Во случај на предлози и амандмани кои имаат финансиска односно буџетска природа, најпрвин се гласа за оние предлози кои во себе содржат највисока вредност на промени, во смисла на висина на финансии.

#### 3.4.2.6. Заклучоци од состаноците на Комитетот на заменици министри

На состаноците на Комитетот на заменици министри, покрај прашањата на дневен ред за кои се усвојуваат конкретни одлуки, се разгледуваат и прашања за кои не се усвојуваат одлуки како конкретни документи. Во однос на овие прашања, коишто биле на дневен ред и за коишто се водела дискусија, во принцип, се изведуваат заклучоци на крајот на секој состанок на Комитетот на заменици министри. Целта на изведувањето на заклучоците е да се добие соодветна форма и содржина којашто реално ќе ја отсликува дискусијата и ставовите на земјите членки.

Заклучоците се предлагаат на крајот на секој состанок во форма на нацрт-заклучоци. Нацрт-заклучоците се предлагаат од страна на претседавачот, а се подготвуваат од Секретаријатот на Комитетот на министри. Мора да споменеме дека во целокупниот процес Секретаријатот игра значајна улога при формулирањето на заклучоците, особено во услови кога претседавачот во значителна мера се потпира на асистенцијата на Секретаријатот во овој сегмент од функционирањето.

Одлуките ги усвојува Комитетот. Кога е потребно да се постигне едногласност во однос на одредено прашање, а истото е невозможно да се постигне, во тој случај се практикува во рамки на содржината на заклучоците да се инкорпорираат ставовите на земјите коишто биле во мнозинство заедно со ставовите на оние земји кои биле во малцинство во однос на одредено прашање. Вака формулираните заклучоци имаат за цел да укажат дека постои

поделеност во однос на одредено прашање и дека е неопходно понатамошно усогласување со цел креирање на целосно прифатлив заеднички став. Одредени прашање се разгледуваат на подолг рок и Комитетот повторно се навраќа на нив, така што дебатата и заклучоците во однос на одредени прашања треба да се гледаат како процес и како такви да се третираат.

Во заклучоците се внесуваат генералните ставови на делегациите кои се од интерес на прашањето коешто се разгледува. Содржината на заклучоците не ги опфаќа сите искажани детали во текот на дебатата. Доколку одредена делегација побара нејзината изјава да биде посебно забележана, со цел да се потенцира ставот на земјата, истото ќе биде сторено. Идентичен е случајот и со изјавите на Генералниот секретар или неговите претставници, односно нивните изјави ќе бидат соодветно забележани само во случај на конкретно барање од нивна страна. Финалниот текст од заклучоците се дистрибуира во текот на наредните три работни дена по завршувањето на состанокот.

### 3.4.3. Заклучни согледувања

Од направената анализа на Статутот, деловниците за работа на Комитетот на министри и Комитетот на заменици министри, како и на останатите акти на Организацијата за начинот на усвојување на одлуки во рамки на Советот на Европа, може да се заклучи дека Комитетот на министри, којшто ја претставува владината димензија од функционирањето на Организацијата, е органот надлежен за усвојување на одлуките. Одлуките усвоени од Комитетот на министри се одлуки усвоени во име на Советот на Европа. Статутот и останатите акти предвидуваат потреба од што е можно поголема усогласеност на позициите на земјите членки и што е можно поголема поддршка при усвојување на одредена одлука. Тоа се должи на почетната идеја при формирањето на Советот на Европа како организација, одлуките да бидат усвојувани без меѓусебно надгласување. Од тие причини токму Комитетот на министри, како владина димензија на Организацијата, е органот во којшто се усвојуваат одлуките, за разлика од ПССЕ, којшто ја претставува парламентарната димензија и чишто одлуки имаат консултативен карактер.

Статутот предвидува усвојување на одлуки по принципот на консензус во случаи коишто се од исклучително значење на земјите членки и за Советот на Европа. Меѓутоа, со цел да не дојде до блокирање на функционирањето на Организацијата, Статутот и останатите правни акти усвоени низ годините на функционирањето на Советот на Европа, предвидуваат и усвојување на одлуки со двотретинско, односно просто мнозинство на гласови. Иако основната идеја предвидува усвојување на одлуки без меѓусебно надгласување, сепак во текот на годините од функционирањето на Советот на Европа било согледано дека за одредени прашања би можело да се постигне поголема флексибилност и од тие причини, со усвојување на статутарни резолуции, постигнување на центлменски договори и усвојување на други акти било овозможено усвојување на одлуки за одредени прашања без неопходната едногласност.

Од анализата може да се заклучи дека процедурата на усвојување на одлуки има прецизно утврдена методологија, разработена до најситни детали. Целта на усвоените одлуки е да овозможат јакнење на единството на Организацијата и запазување на чувството на сопственост на земјите членки над организацијата. Имено, Советот на Европа како организација е формиран од неговите земји членки и неговите одлуки треба, во што е можно поголема мера, да бидат доживувани како одлуки на земјите членки. Честопати одредени одлуки имаат критичка содржина кон одредени земји членки, но и покрај тоа нивната композиција треба да биде минимум прифатлива и за критикуваната земја членка. Тоа, всушност, е основната идеја на функционирањето на Советот на Европа како организација, како и основната намена на одлуките коишто се усвојуваат, со крајна цел почитување и постојано надградување на стандардите коишто се однесуваат на демократијата, заштитата на човековите права и владеењето на правото.

### 3.5. Постојани мисии на земјите членки

Комитетот на министри се состанува само еднаш во годината на пленарна седница. Овие состаноци се одржуваат во месец мај при примопредавањето на претседателството со Комитетот на министри меѓу две земји коишто последователно претседаваат. Во текот на остатокот од годината, министрите

за надворешни работи, кои го сочинуваат Комитетот на министри, се застапени од амбасадорите на земјите членки.

Земјите членки на Советот на Европа, во рамки на Организацијата, се застапени со свои дипломатски претставништва. Тие имаат статус на амбасади, но поради фактот што нивната работа и активности се одвива во рамките на Советот на Европа како меѓувладината организација, се користи терминот Постојано претставништво. Затоа, амбасадите на земјите членки при Советот на Европа во Стразбур се нарекуваат Постојани претставништва или Постојани мисии, а амбасадорите се нарекуваат постојани претставници на земјите членки.

Постојаните претставништва се наоѓаат на територијата на земјата домаќин на Организацијата, односно на територијата на Франција. Сепак, дипломатските претставници коишто влегуваат во состав на Постојаните претставништва не се акредитирани во Франција, туку во Советот на Европа.

Во рамки на Советот на Европа функционираат постојаните мисии на 47 земји членки, претставништвата на земјите набљудувачи, како и делегацијата на ЕУ при Советот на Европа.

Постојаното претставништво функционира како врска помеѓу владата на земјата членка и Советот на Европа. Во рамки на една постојана мисија, покрај амбасадорот, влегуваат уште неколку дипломати од различен дипломатски ранг, како и административен персонал. Составот и бројноста на постојаните мисии варира од земја до земја. Некои од земјите се застапени со по три дипломати, додека некои имаат над петнаесет дипломатски претставници. Бројот на дипломатските претставници зависи од големината на земјата, нејзиниот интерес и активности во однос на Организацијата, комплексноста на прашањата со кои се соочува, буџетските можности и др.

Амбасадорот и дипломатските претставници на земјите членки се класични, и во вистинска смисла на зборот, претставници на земјите членки. Нивната основна задача е да ја претставуваат сопствената земја пред Организацијата, а нивните активности се насочени директно во правец на заштитата на државните интереси на сопствената земја. Во принцип, активностите на дипломатските претставници треба да се одвиваат во рамките на утврдените правила на функционирање, почитување на правните акти на Советот на

Европа и дипломатската пракса, како и сите пишани и напишани правила на однесување во рамки на една меѓународна организација. Сепак, во интерес на заштитата на државните интереси, дипломатските претставници се насочени и кон дополнителни активности, кои понекогаш се на граница на правилата на игра.

Во зависност од составот на тимот на постојаното претставништво, познавањето на суштината на Организацијата, дипломатските вештините, агилноста, комуникацијата и координацијата со министерствата за надворешни работи, како и други фактори, ќе зависат и резултатите од работата на една постојана мисија, во поглед на заштитата на државните интереси. Исто така, како фактор којшто неизоставно треба да се земе во предвид е системот на ротација во рамките на една постојана мисија, којшто е застапен на редовна основа во рамки на утврдениот мандат на дипломатските претставници. Персоналните промени носат и промени во начинот и квалитетот на функционирањето, коешто во понатамошна фаза има свои импликации врз суштинскиот елемент и основната цел на функционирањето на едно претставништво, односно заштитата на државниот интерес.

Дипломатските претставници на земјите членки се оние коишто треба да градат добри професионални и пријателски врски со сите сегменти на Организацијата, но во исто време потребно е да постои професионална координација на соодветен начин и ниво со останатите претставници на земјата од којашто доаѓаат. Доколку дипломатските претставници на земјите членки ефикасно и навремено ги извршуваат своите работни задачи, дотолку поголема ќе биде заштитата на државните интереси на секое ниво на претставување на земјата членка, а притоа да не се излегува надвор од поставената рамка и правила на функционирање во рамки на Советот на Европа.

### 3.6. Советот на Европа и Европската Унија

Советот на Европа е најстарата и најголемата европска политичка организација. Организацијата официјално е основана во Лондон на 5 мај 1949 година со потпишување на Договорот од Лондон, од страна на десетте земји основачи: Белгија, Данска, Франција, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Шведска и Обединетото Кралство. Советот на Европа денес брои 47 земји членки, една земја е кандидат за членство (Белорусија), а пет земји имаат статус на набљудувач (САД, Канада, Јапонија, Светата Столица и Мексико).

Кога зборуваме за Советот на Европа, честопати во пошироката јавност доаѓа до поистоветување, забуна и отсуство на дистинкција со и од институциите на Европската Унија, пред сè Европскиот совет. Во исто време, кај дел од оние коишто имаат одредени познавања за Советот на Европа, постои мислење дека Советот на Европа претставува организација која има за цел да изврши подготовка на земјите кои имаат аспирации за членство во ЕУ и, всушност, претставува предворје на Европската Унија. Кон ваквата перцепција голем придонес дава големата визибилност којашто Европската Унија ја има во Република Македонија. Аспирациите за полноправно членство на Република Македонија во Европската Унија, што претставува една од стратешките цели на државата, во пошироката јавност создаваат перцепција дека сè она што го има предзнакот „европски“, „европска“, „Европа“ е поврзано и се однесува на Европската Унија. Дури и реалната географска близина и физичка поврзаност на палатите коишто се дефинирани како седиштата на Советот на Европа и Европскиот парламент (институција на ЕУ) придонесува за ваквата перцепција. Градот Стразбур, којшто е седиште на Советот на Европа и на Европскиот парламент, претставува симбол по којшто, исто така, се препознаваат како Советот на Европа, така и Европскиот парламент, односно Европската Унија.

Секако дека добрите познавачи на состојбите прават јасна дистинкција меѓу овие две меѓународни организации. Но, во секој случај современиот начин на



функционирање на меѓународните организации, како и функционирањето земјите во својство на полноправни членки на меѓународните организации и во својство на независни држави, наметнува потреба од меѓусебна блиска соработка која, пак, продуцира комплициран систем на функционирање, меѓусебна соработка, кохерентност и комплементарност, но понекогаш и удвојување и испреплетеност на надлежностите.

Тоа дека Советот на Европа не е една од институциите на ЕУ е факт и секоја понатамошна дискусија за ова прашање е непотребна. Но, дали Советот на Европа е предворје на Европската Унија, односно организација во функција и за потребите на Европската Унија или преставува целосно самостојна меѓународна организација со сопствен идентитет и кредибилитет е прашање на кое треба да му се посвети внимание за да се добијат вистинските одговори.

### 3.6.1. Соработка од аспект на трајни вредности

Советот на Европа како меѓународна организација остварува плодна соработка со повеќе меѓународни организации и институции. Организацијата на обединети нации (ООН), Организацијата за безбедност и соработка на Европа (ОБСЕ), Европската Унија како и повеќе од триесет меѓународни организации (Црвениот крст, Светската здравствена организација, UNHCR, UNESCO, INTERPOL, Интерпарламентарната унија, Централноевропската иницијатива, НАТО, Европската банка за обнова и развој и др.) се на листата на организации и институции со кои Советот на Европа остварува соработка.

Европската Унија е најважната и најблиската организација со која Советот на Европа има интензивна соработка и која претставува институционален партнер како на техничко така и на политичко ниво. Техничката соработка меѓу двете организации е неспорна и, во принцип, е поддржана од сите членки на Советот на Европа. Политичката соработка честопати продуцира ефекти кои не се секогаш прифатени од земјите коишто не се членки на ЕУ, во преден план Русија и коишто се залагаат за повисок степен на самостојност во креирањето на сопствените политики на Советот на Европа. Сепак, Европската Унија како

партнер на Советот, е длабоко навлезена во системот на функционирање на организацијата во сите нејзини сегменти со широк спектар на активности. Ако се земе во предвид влијанието на ЕУ во процесот на одлучување во Комитетот на министри, како преку секоја од 28-те земји членки на ЕУ поединечно, така и преку сите заедно како блок, може со сигурност да се каже дека Европската Унија претставува повеќе од партнер на Советот на Европа.

Соработката на Советот на Европа и Европската Унија има долга традиција. Започнува уште од самото создавање на Европската економска заедница која претставува претходник на Европската Унија. Во 2001 година, од страна на Советот на Европа и Европската комисија, беше потпишана заедничка Декларација за соработка и партнерство<sup>317</sup> којашто овозможува зајакнат систематски начин на поставување на приоритетните области за заедничка соработка и креирање и реализација на конкретни заеднички проекти во рамки на Заедничките програми<sup>318</sup>. Меѓусебната соработката денес се заснова на Меморандумот за разбирање од 2007 година, којшто ја потврди заедничката решеност за соработка и којшто претставува еден вид на рамка за продолжување на плодната соработка. Меморандумот за разбирање ја потврдува улогата на Советот на Европа како референтна организација и како репер за почитувањето на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Токму овие вредности се она врз коешто во најголема мера се потпира соработката меѓу двете организации. Меѓусебната соработка продуцира систем на меѓусебна симбиоза и заемна поврзаност што има за цел ефикасно користење на сите видови капацитети со кои располагаат организациите, пред сè стручноста и компетентноста на кадровските ресурси. Избегнувањето на дуплирање на активностите и ефикасното користење на

---

<sup>317</sup> Joint Declaration on cooperation and partnership between the Council of Europe and the European Commission.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=194395&Site=COE>

<sup>318</sup> Joint Programmes between the Council of Europe and The European Union.

<http://www.jp.coe.int/default.asp>

финансиските средства се дел од ваквиот систем којшто како крајна цел го има остварувањето на обостран бенефит во севкупна смисла.

Дијалогот меѓу двете организации се одвива на највисоко ниво, односно постои директна вклученост на Генералниот секретар на Советот на Европа и Претседателот на Европската комисија. Исто така, тука се вклучени и Претседавачот со Комитетот на министри на Советот на Европа, Заменик претседателот на Европската комисија и Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика на ЕУ, како и други комесари на Европската комисија. Соработката меѓу двете организации постигна забележителни резултати во последните неколку години при што ЕУ го зголеми сопствениот интерес за меѓусебна соработка промовирајќи зајакнување на стратешката соработка. Ова особено се забележува со воведувањето на формални приоритети за соработка кое започна од 2011 година преку дефинирање на двегодишна рамка на приоритети за заедничка соработка. До сега има поставено три рамки за приоритетно делување, односно ЕУ приоритети за соработка со Советот на Европа за 2012-2013, 2014-2015 и за 2016-2017 година<sup>319</sup>. Воведувањето на формалните приоритети за меѓусебна соработка влијае на зголемена фокусираност, координација и транспарентност во пристапот на ЕУ во процесот на соработка со Советот на Европа. Овие приоритети не се во спротивност со приоритетите утврдени во различни програмски циклуси на финансиска помош на ЕУ за активностите на Советот на Европа. За 2016-2017 година, фокусот на меѓусебната соработка е ставен на: политичката соработка, изразена преку редовни контакти на највисоко ниво; правната соработка, изразена преку зајакнување на кохерентноста на правото на ЕУ и правните стандарди на Советот на Европа; третиот главен приоритет е програмската соработка меѓу Советот на Европа и ЕУ, изразена преку заеднички програми во земјите членки на Советот, партнери на ЕУ. Исто така, соработката се надоврзува на Изјавата за намери за меѓусебната соработка на ЕУ и Советот со и во земјите кандидати за членство во ЕУ, како и земјите од

---

<sup>319</sup> EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2016-2017.

[https://www.parliament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/08/60/EU\\_86098/imfname\\_10593343.pdf](https://www.parliament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/08/60/EU_86098/imfname_10593343.pdf)

Источното партнерство<sup>320</sup> и јужните медитерански земји<sup>321</sup>, потпишана меѓу Советот на Европа и Европската комисија во април 2014 година. Покрај тоа, Советот на Европа заедно со ЕУ соработуваат во областите од заемен интерес и врз база на пропишаните одредби содржани во Стратешката рамка за човекови права на Европската Унија<sup>322</sup>.

Приоритетните области за соработка за 2016-2017 година се систематизирани по географска и тематска основа. Во состав на систематизираните области на соработка постојат прашања кои имаат приоритетен карактер и кои мораат да се решаваат со промптни реакции. Исто така, постојат прашања коишто не можат да бидат предвидени во плановите за меѓусебна соработка, но доколку се наметне потреба од брза и енергична реакција, Советот на Европа и ЕУ се подготвени за справување со предизвиците. Масовната појава на бегалци и мигранти, која го погоди европскиот континент во 2015 година и која продолжува да трае, не можеше да биде предвидена во двогодишните планови за соработка, но кон проблемот се пристапи со максимална сериозност за ублажување и надминување на последиците од него. Кон крајот на 2015 година Генералниот секретар на Советот на Европа назначи Специјален претставник за мигранти и бегалци, чијашто главна цел ќе биде да се занимава со ова прашање, коешто, исто така, е од особен интерес за ЕУ.

Во контекст на географската систематизација на меѓусебната соработка Советот на Европа и ЕУ ставаат фокус на земјите од Западен Балкан и земјите од Источното партнерство на ЕУ, кои се членки на Советот на Европа вклучително и Белорусија и Косово. Соработката ги опфаќа и земјите од јужното соседство кои се во составот на групата земји дефинирани во рамки на

---

<sup>320</sup> Земји коишто ЕУ ги третира како сопствени соседи и ги групира во земји од Источното партнерство се: Украина, Белорусија, Молдавија, Азербејџан, Грузија и Ерменија. За разлика од ЕУ, Советот на Европа како источни соседи ги третира земјите од Централна Азија, Казахстан и Киргистан.

<sup>321</sup> Во јужномедитеранските земји ЕУ ги вбројува: Египет, Израел, Јордан, Либан, Мавританија, Мароко, Палестина, Тунис и Сирија (моментално суспендирана поради војната). Советот на Европа овие земји, исто така, ги третира како свои соседи и ги дели во две групи, односно земји од Блискиот Исток и земји од Северна Африка.

<sup>322</sup> EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy.

Европската соседска политика на ЕУ<sup>323</sup>. Областите на заедничка соработка се идентификуваат како резултат на политички дијалог, а се содржани во годишните извештаи на Европската комисија во однос на проширувањето и соседската политика на ЕУ. Земји коишто претставуваат партнери во заедничката соработка меѓу Советот на Европа и ЕУ се земјите кандидати за членство во ЕУ, Русија, Украина, Азербејџан, Босна и Херцеговина и Косово. Соработката во земјите од европското соседство се одвива врз основа на воспоставената рамка и заедничка проценка на ЕУ и Советот на Европа.

Соработката систематизирана по тематска основа ги опфаќа трите базични области: заштитата на човековите права, владеењето на правото и демократијата.

Заштитата на човековите права е област којашто пружа најширок простор за меѓусебна соработка. Зајакнувањето на стандардите за почитување на човековите права е еден од најважните приоритети на меѓусебната соработка. Тука би можеле да ги наброиме следниве елементи кои ја карактеризираат соработката во овој сегмент:

- Извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), како и почитувањето на севкупниот систем на ЕСЧП во рамки на правните системи на земјите членки е област на која континуирано се соработува;
- Зајакнување на соработката и координацијата со комесарот за човекови права;
- Поддршка и соработка со бранителите на човековите права;
- Борба против тортура, малтретирање и смртната казна.

---

<sup>323</sup> Во рамки Јужното соседство на ЕУ спаѓаат 15 земји коишто ЕУ ги дефинира како свои соседи, а во кои спаѓаат земји членки на Советот на Европа, земји кандидати за членство во ЕУ и земји од Западен Балкан со што може да се каже дека поедини земји влегуваат во листата на држави кон кои ЕУ и Советот на Европа имаат соработка по неколку основи. Земји коишто се во групата јужни соседи на ЕУ се: Албанија, Алжир, Босна и Херцеговина, Египет, Израел, Јордан, Либан, Мавританија, Монако, Црна Гора, Мароко, Палестина, Сирија (суспендирана), Тунис и Турција. Во секој случај, соработката не е насочена кон сите земји од оваа група, пред сè тука се мисли на Монако.

Слободата на изразување и слободата на здружување е неизоставен елемент на соработката на Советот на Европа и ЕУ. Во овој дел би ги набројале следниве приоритети:

- Слобода на изразување во сите димензии на оваа област;
- Слобода на медиумите, пристапот до информациите, плурализмот во медиумите и овозможување на поволни работни услови за новинарите;
- Слобода на изразување на интернет и останати комуникациски технологии;
- Борба против нетолеранција и говор на омраза;
- Справување со терористички содржини на интернет и социјалните мрежи.

Борбата против дискриминацијата, унапредувањето и заштитата на човековите права на лицата кои припаѓаат на малцинствата и ранливите групи, како главен фокус на функционирањето на Европската комисија против расизам и нетолеранција (ЕКРИ), спаѓа во активностите на заедничката соработка. Особено внимание се посветува на правата на децата, правата на жените, слободата на вероисповед, трговијата со луѓе, правата на лицата припадници на LGBTI заедницата, како и социоекономската интеграција на Ромите (со посебно внимание на образованието, вработувањето, здравствената заштита и домувањето на ромската заедница).

Соработката во поглед на зајакнување на социјалните и економските права како и зајакнувањето на дијалогот меѓу Советот на Европа и ЕУ во контекст на усогласување на одредбите од Европската социјална повелба со правото на ЕУ се, исто така, дел од широката лепеза на меѓусебна соработка.

Во делот којшто се однесува на владеењето на правото соработката се одвива во неколку клучни области. Реформите во судството, со специјален акцент на градење на капацитетите и имплементација на стандардите со цел креирање на професионален, независен и ефикасен судски систем се од исклучително значење како за меѓусебната соработка така и за земјите членки кон кои се

однесуваат активностите од овој тип на соработка. Зајакнување на довербата на цивилното општество, јавноста, како и на директните корисници и учесници во судскиот систем и судските процеси, е неизоставен дел од меѓусебната соработка. Тука ги вбројуваме и заштитата на податоци како и финализирањето на активностите за осовременување на Европската конвенција за заштита на податоци на Советот на Европа. Постои намера за придружување на ЕУ кон оваа конвенција. Учеството на ЕУ во Групата на земји против корупција (GRECO) може да придонесе за зголемување на меѓусебната координација во заедничката борба против корупцијата. Анализата за можното пристапување на ЕУ кон GRECO сè уште е во тек, но постојат блиски контакти и соработка која има за цел заеднички и ефикасен пристап во борбата против корупцијата.

Борбата против организираните криминали е заеднички приоритет на Советот на Европа и ЕУ. Таа има за цел детектирање и оневозможување на финансиските текови кои ги потхрануваат криминалните активности. Од особена важност е соработката на ЕУ со MONEYVAL во функција на ефикасно имплементирање на мерките во борбата против перењето пари.

Конвенцијата за превенција на тероризмот<sup>324</sup>, нејзиниот Дополнителен протокол<sup>325</sup>, како и ЕУ стратегијата против тероризмот<sup>326</sup>, се одлична платформа врз која континуирано се одвива соработката против ова зло на модерното време. Постои интензивна соработка и во областа на борбата против насилниот екстремизам, врз основа на Акцискиот план на Советот на Европа против насилниот екстремизам и радикализам кои што водат до

---

<sup>324</sup> Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism.

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/196>

<sup>325</sup> Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism..

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM%282015%2961&Language=lanEnglish&Ver=final&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

<sup>326</sup> The European Union Counter-Terrorism Strategy.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>

тероризам, и Стратегијата на ЕУ за борба против радикализмот и наведување кон тероризам<sup>327</sup>.

Вредна да се спомене е и борбата против компјутерскиот криминал, којшто зема сè поголем замав. Во иднина се очекува да се зголеми вниманието и активностите во ова област. Нарушувањето на интегритетот на спортот, вклучително и спортските манипулации на спортските натпревари се појава која е јасно воочена и против која постои сериозна соработка меѓу Советот на Европа и ЕУ.

Дијалогот меѓу Советот на Европа и ЕУ во однос на демократските процеси и развојот на демократската култура во земјите членки има постојан карактер. Најголемото внимание е насочено кон уставните реформи, при што Венецијанската комисија игра исклучителна улога. Демократското владеење (вклучително и партиципативната демократија и изборите), образованието за демократско граѓанство и човекови права, како и зајакнувањето на улогата на учесниците во локалниот политички живот, се, исто така, дел од интересот на двете организации. Зајакнување на институционалните рамки на регионалната власт и локалната самоуправа добиваат поголем простор во меѓусебната соработка на Советот на Европа и ЕУ. Унапредувањето на интеркултурниот и меѓурелигискиот дијалог претставува кохезивна врска на зајакнување на солидарноста. Неизоставен елемент на соработка е унапредувањето на политиките за интеграција на бегалците и мигрантите, како и управувањето со различностите на локално ниво.

Во контекст на меѓусебната соработка треба да се спомене Акцискиот план за човекови права и демократија на ЕУ за 2015-2019 година. Тоа е документ којшто Советот на Европа го зема како сериозна платформа и врз чијашто основа интензивно работи. Овој план предвидува зајакнување на соработката со регионални организации, особено во преден план е ставена размената на најдобрите практики за човекови права и демократијата, при што посебно е

---

<sup>327</sup> The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014781%202005%20REV%201>



предвидено вклучувањето на Советот на Европа во имплементација на планот. Соработката врз основа на овој план обезбедува комплементарност во извршувањето на активностите и постигнувањето на заедничките цели, како и дополнителна вредност како производ од заедничката соработка.

### 3.6.2. Заеднички програми

Областите за соработка, содржани во плановите на двете организации, претставуваат основа за креирање и реализација на конкретни заеднички проекти. Уште од 1993 година Советот на Европа и ЕУ имаат развиено повеќе ефикасни инструменти за меѓусебна соработка познати како Заеднички програми. Заедничките програми, како формат, од почетокот претставуваат алатка која се користеше да ја олесни соработката со земјите кои се приклучија кон Советот на Европа од 1989 година. Повеќегодишната соработка постигна значителни резултати при имплементацијата на основните вредности, како што се: демократијата, владеењето на правото и заштитата на човековите права во новите земји членки на Советот на Европа. Преку заедничките програми повеќе земји развија блиски врски и соработка со ЕУ која подоцна резултираше со нивно зачленување во Европската Унија. Во текот на изминатите години остварени се бројни програми во партнерство со повеќе земји од Централна, Источна и Југоисточна Европа, меѓу кои: Албанија, Азербејџан, Босна и Херцеговина, Бугарија, Грузија, Ерменија, Естонија, Македонија, Молдавија, Латвија, Литванија, Русија, Србија, Турција, Украина, Хрватска и Црна Гора.

Поголемиот дел од заедничките програми<sup>328</sup> се однесуваат на конкретни земји и на нивните специфики, но постојат и програми кои опфаќаат повеќе земји и коишто имаат мултилатерален карактер. Програмите со мултилатерален карактер третираат теми од заеднички интерес на група земји, при што, обично, се третираат прашања како: положбата на националните малцинства,

---

<sup>328</sup> Joint Programmes - Logframes and Activities.

борбата против организиранот криминал и корупција, зајакнување на демократијата и уставниот развој во Централна, Источна и Југоисточна Европа (во соработка со Венецијанската комисија) и др.

Заедничките програми содржат серија на активности, усогласени меѓу Советот на Европа и ЕУ, како и со земјата или групата земји кон кои се однесува соодветна програма, а кои имаат за цел да ги олеснат и поддржат правните и институционални реформи. Курсеви за обука, експертизи, совети за владите, конференции, работилници, семинари, публикации и нивна дисеминација се вообичаените активности кои се реализираат.

Директоратот за стратешко планирање на Советот на Европа и Генералниот директорат за надворешни односи на Европската комисија се одговорните институции за одредување на приоритетните области за соработка. Во рамки на Советот на Европа, Директоратот за стратешко планирање е во блиска релација со останатите директорати, како во фазата на определување на приоритетите, така и при нивната непосредна имплементација.

Обезбедувањето на финансиски средства за финансирање на програмите е заедничко, во принцип, соодносот изнесува 50-50. Советот на Европа е одговорен за имплементација на програмите поради можностите и механизмите со коишто располага. Во голем број случаи финансирањето на програмите е од страна на Европската комисија, којашто има на располагање сопствен механизам за обезбедување финансиски средства, односно Европскиот инструмент за демократија и човекови права (EIDHR). Исто така, во значителна мера се користат и други фондови, како што се Инструментот за пред пристапна помош (IPA), и Европскиот инструмент за соседска политика (ENPI).

Имплементацијата на проектите е невозможна без соработката со земјата членка или групата земји кон кои се однесува одредена програма. Институции со кои Советот на Европа има партнерски однос при реализацијата на програмите најчесто се:

- министерствата за правда, внатрешни и надворешни работи,

- министерства (секретаријати, оддели, итн) за евроинтеграции,
- канцелариите на јавниот обвинител,
- судовите и судските центри за обука,
- национални или регионални комесари за човекови права,
- синдикати на новинари и
- движења за заштита на човекови права и други невладини организации.

### 3.6.3. Пристапување на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права

За многумина, воведување на низа значајни одредби во Лисабонскиот договор на Европската Унија, кои се однесуваат на човековите права, го означиле влегувањето на ЕУ во доба на зрелост во кое може да делува како поборник за човекови права. Лисабонскиот договор го инаугурирал правно-обврзувачкиот карактер на Повелбата на ЕУ за фундаменталните права, ја зацврстил посветеноста на ЕУ да пристапи кон Европската конвенција за човекови права и ги идентификувал човековите права како фундаментална вредност. Овие промени го исцртаа понатамошниот тек на настаните кои „темелно ќе го променат лицето на Унијата“<sup>329</sup> и кои ја подигаат заштитата на човековите права во ЕУ "на ново ниво"<sup>330</sup> и кои укажуваат дека „аргументите за

---

<sup>329</sup> Pernice, I. (2008) "The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights" in THE LISBON TREATY. EU CONSTITUTIONALISM WITHOUT A CONSTITUTIONAL TREATY?, Stefan Griller & Jacques Ziller eds., 2008.

[https://www.researchgate.net/profile/Ingolf\\_Pernice/publication/227113676\\_The\\_Treaty\\_of\\_Lisbon\\_and\\_Fundamental\\_Rights/links/55ead8fb08ae3e12184527f5/The-Treaty-of-Lisbon-and-Fundamental-Rights.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ingolf_Pernice/publication/227113676_The_Treaty_of_Lisbon_and_Fundamental_Rights/links/55ead8fb08ae3e12184527f5/The-Treaty-of-Lisbon-and-Fundamental-Rights.pdf)

<sup>330</sup> Mathisen, K. (2010) "The Impact of the Lisbon Treaty, in particular Article 6 TEU, on Member States' obligations with respect to the protection of fundamental rights", University of Luxembourg, Law Working Paper Series, Paper number 2010-01, pg.4.

подобрување на статусот на човековите права во законодавството на ЕУ конечно се слушнаа<sup>331, 332</sup>.

Неформалните и формални разговори за пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права започнуваат кон крајот на седумдесеттите години од минатиот век. Почетоците на процесот на пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права датираат од 2001 година, кога работна група на Советот на Европа (GT-DH-EU) беше задолжена за изготвување студија во однос од потребата за решавање на правни и технички прашања од страна на Советот на Европа, во случај на можно пристапување на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права. Целта на оваа активност беше избегнувањето на каква било контрадикторност меѓу правниот систем на ЕУ и Конвенцијата. Во мај 2010 година, Комитетот на министри на Советот на Европа му додели мандат на Управниот комитет за човекови права на Советот на Европа (CDDH) да ги елаборира потребните правни инструменти за пристапување на ЕУ кон Конвенцијата. Во јуни 2010 година, министрите за правда на земјите членки на ЕУ ја задолжија Европската комисија да спроведе преговори со Советот на Европа во однос на евентуалното пристапување на ЕУ кон Конвенцијата. Беше формирана мешовита работна група од 14 експерти (7 од земјите членки на Советот и 7 од земјите членки на ЕУ) со задача за детерминирање на сите аспекти на можното пристапување на ЕУ кон Конвенцијата. Работата на мешовитата работна група се одвиваше од месец јули 2011 до почетокот на април 2013 година. Преговорите резултираа со нацрт-договор за пристапување на ЕУ кон Конвенцијата. Нацрт-договорот содржи пакет текстови и одредби за опсегот на пристапување, вклучително и во однос на пристапувањето кон протоколите на Конвенцијата, за потребите од прилагодување кон содржината на текстот на Европската конвенција за човекови права.

---

<sup>331</sup> Leczykiewicz, D. (2010) "Effective Judicial Protection of Human Rights after Lisbon", 35 EUR. L. REV. 326 (2010), pg.330.

<sup>332</sup> Цитати извадени од Gráinne de Búrca (2010) "The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor", American Journal of International Law, Vol 105, 2011, pg. 1.

Дамка на овој дел од меѓусебната соработка фрли мислењето<sup>333</sup> на Европскиот суд на правдата во Луксембург, од 18 декември 2014 година, којшто даде негативно мислење во однос на пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за заштита на човековите права. Европскиот суд на правдата смета дека Конвенцијата е некомпатибилна со правниот систем на ЕУ и пристапувањето кон неа ќе предизвика значителни промени кои неизоставно треба да се вградат во правото на ЕУ. Исто така, со одлуката за непристапување кон Конвенцијата, се избегнува можноста од надворешна контрола врз правниот систем на ЕУ, којашто би се вршела од страна на Европскиот суд за човекови права како институција на Советот на Европа.

#### 3.6.4. Влијание на ЕУ врз одлуките на Комитетот на министри и други институции на Советот на Европа

Од Вкупно 47 земји членки на Советот на Европа дури 28 земји се членки на Европската Унија. Ако тука ги вброиме и земјите кандидати, како и оние кои сè уште немаат официјален кандидатски статус, но имаат аспирации и стратешки амбиции за членство во ЕУ, можеме да кажеме дека Европската Унија има огромно влијание врз сите случувања во Советот на Европа, вклучително и делот на донесување на одлуките. Исто така, не се за занемарување и земјите кои не се членки на ЕУ, но кои или се дел од Шенген зоната или се членки на НАТО или, пак, по друга основа природно гравитираат кон Европската Унија. Тука би ги набројале земјите како Норвешка и Швајцарија, како влијателни и богати земји, но и оние најмалите како Андора, Лихтенштајн, Монако и Сан Марино, кои, исто така, имаат право на еден глас, како и секоја друга членка на Советот. Од ова јасно се гледа дека од вкупно 47 земји членки на Советот, скоро 40 од нив се или членки на ЕУ или имаат партнерски однос со ЕУ или,

---

<sup>333</sup> Мислење на Европскиот суд на правдата во однос на пристапувањето на ЕУ кон ЕКЧП.

<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180en.pdf>

пак, се под силно влијание на големата политичка гравитација што ја создава една ваква група на земји во рамки на Советот на Европа.

Амбасадорите при Советот на Европа на земјите членки, кои истовремено се членки на ЕУ, секој понеделник имаат редовни координативни состаноци на кои ги разгледуваат најважните прашања од интерес на ЕУ, но и на земјите членки поединечно во контекст на функционирањето на Советот на Европа. За организирање на координативните состаноци е задолжена Делегацијата на ЕУ при Советот на Европа. Во рамки на ЕУ групата, поедини земји се задолжени за водење на одредени досиеја, при што токму тие земји се задолжени во име на ЕУ да го артикулираат и презентираат заедничкиот интерес и став во рамки на функционирањето на Комитетот на министри. Вака презентираниот став, претходно усогласен со официјален Брисел (ЕУ) и земјите членки, по правило, е поддржан од земјите членки на ЕУ преку изјави на нивните претставници. Кон поддршката се приклучуваат и други земји, пред сè кандидатите за членство во ЕУ и на тој начин се создава слика на огромна поддршка кон одреден став кој се однесува на одредено прашање. Целта на ваквиот начин на функционирање најчесто се земјите кои отстапуваат од системот на вредности којшто го застапува ЕУ, а којшто е кохерентен со системот на вредности на Советот на Европа. Најчесто земјите членки на ЕУ прстот го вперуваат кон Русија и Турција, како најголеми земји кои не ѝ припаѓаат на ЕУ, обично, во однос на прашања кои ги третираат демократијата и човековите права. Неретко, земјите членки на ЕУ можат да презентираат став и кон одредена своја членка, за којшто сметаат дека не се придржува на официјалните политики на ЕУ и чијашто Влада прави сериозно политичко отстапување од она што се смета за преземена обврска со стапувањето во членство во ЕУ. Пример за ваквото делување на ЕУ земјите е делувањето кон Унгарија и во поново време кон Полска. Одредени прашања, како, на пример, смртната казна, е предмет којшто се користи за упатување сериозни критики и кон земји коишто не се членки на Советот на Европа, но коишто имаат набљудувачки статус и коишто се сериозни актери на светската политичка сцена, како што се Соединетите Американски Држави и Јапонија.

Делегацијата на ЕУ при Советот на Европа, која активно учествува на состаноците на Комитетот на министри и неговите работни групи, на самите состаноци честопати презентира изјави кои го одразуваат ставот на ЕУ, кое што де факто значи дека тоа е ставот на сите земји членки. Кон ваквите изјави, на покана на постојаната мисија на ЕУ, скоро по правило, се придружуваат земјите кандидати за членство, како и други земји кои даваат поддршка на изјавата на ЕУ или, пак, презентираат сопствена изјава која по содржина е скоро идентична со ставот на ЕУ.

Влијанието на земјите членки на ЕУ се гледа и преку делувањето на Генералниот секретар на Советот на Европа<sup>334</sup>, Секретаријатот на Комитетот на министри и останатите сегменти од Организацијата. Овие врвни структури на Советот во голем број случаи се оние коишто први ја преземаат иницијативата и кои ја даваат почетната интонација на одредена дебата, предлог дневен ред, предлог текст на одлука и други работи кои во иницијална фаза го детерминираат крајниот исход на одредена активност. Овие иницијативи се силно поддржани од земјите членки на ЕУ. Поларизацијата оди до таа граница во одреден момент да се напушта принципот на консензуално носење на одлуките и се пристапува кон гласање. Пример за ваквиот начин на функционирање е кризата во Украина, која во повеќе наврати беше причина за жестоки дебати, силна поларизација меѓу одделни земји или групи земји, со краен исход на донесување одлуки со надгласување. Исто така, ставот на доминантните земји од ЕУ групата, претходно подготвен во рамки на процедурите, а промовиран преку извршните структури на Советот на Европа и неговите институции, во одредени случаи се конфронтира и со ставот на поедини земји членки на ЕУ. Во секој случај, ЕУ и земјите членки на ЕУ во рамки на процедурата, ги прават сите неопходни напори за исцрпување на сите модалитети коишто стојат на располагање за изнаоѓање на заемно прифатливо решение во однос на спорните прашања. Но, праксата покажа дека во

---

<sup>334</sup> Генералниот секретар на Советот на Европа, во рамки на сопствените надлежности, прави сериозни напори за непристрасен пристап во третирање на прашањата од интерес, но поради заради огромното влијание на ЕУ и бројноста на земјите кои стојат зад нејзините политики, мора да ги прилагодува сопствените потези земајќи ги во предвид барањата на ЕУ.

последно време Комитетот на министри се соочува со сè поголеми потешкотии во изнаоѓањето на консензуални решенија во однос на најгорливите прашања на европскиот континент.

### 3.6.5. Заклучни согледувања

Од досега изнесеното може да заклучиме дека Советот на Европа и ЕУ претставуваат две комплексни меѓународни организации. Нивната поставеност и функционирање имаат различен карактер, но крајната цел којашто лежи во основа на идејата за создавање и функционирање на двете организации, а тоа е мирот и стабилноста на европскиот континент, ги прави овие две организации меѓусебно компатибилни. Големиот степен на меѓусебна соработка, особено во областите како што се заштитата на човековите права, демократијата и владеењето на правото, коишто претставуваат три основни столба врз коишто се потпира Советот на Европа, укажуваат на фактот дека и ЕУ, како друг тип на меѓународна заедница, е основана, меѓу другото, и врз вредностите воспоставени од Советот на Европа. Механизмите и капацитетите коишто им стојат на располагање на двете организации меѓусебно се дополнуваат и нивното дејство се мултиплицира. Од една страна Советот на Европа како организација поседува ефикасен систем на мониторинг механизми, коишто активно ја следат состојбата во земјите членки во поглед на заштитата на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Од друга страна ЕУ располага со различни инструменти на финансирање кои во голема мера ги покриваат потребите за финансиски средства на заедничките програми коишто се определуваат како резултат на работата, наодите и препораките на мониторинг механизмите на Советот на Европа. На овој начин двете организации максимално ги користат сопствените кадровски, технички и финансиски капацитети во постигнувањето на заедничката цел.

Земајќи ја во предвид географската компонента на меѓусебната соработка, може да заклучиме дека фокусот е насочен, не само кон оние земји членки на Советот на Европа коишто имаат аспирации за членство во ЕУ, туку и кон



земјите членки на Советот коишто досега не покажале амбиција и интерес за пристапување кон ЕУ. Исто така, соработката со земји од Централна Азија, Блискиот Исток и Северна Африка, кои не се членки на Советот на Европа, укажува на фактот дека двете организации имаат поширок дострел на сопствените интереси и не се ограничуваат само на европскиот континент.

Од ова може да се заклучи дека Советот на Европа како организација има мошне широка улога, при што од една страна активно ги артикулира и поддржува интересите и активностите на земјите аспиранти за членство во ЕУ, со што претставува еден вид предворје на ЕУ, но, од друга страна, активно асистира во зајакнувањето на демократијата, човековите права и владеење на правото во земји коишто немаат интерес за членство во ЕУ, ниту, пак, припаѓаат на европскиот континент, со што покажува дека претставува организација со сопствен идентитет и кредибилитет со јасно поставени цели.

Исто така, соработката систематизирана по тематска основа јасно укажува дека фокусот на меѓусебна соработка е ставен токму во трите области, заштитата на човековите права, демократијата и владеењето на правото, коишто претставуваат трите основни столба на Советот на Европа, со што го прави Советот на Европа „изворот“ на вредностите врз коишто е заснована и самата ЕУ. Без оглед на финансиската моќ и доминација којашто ЕУ ја има во меѓусебната соработка, моќта и силата на фундаменталните вредности востановени од страна на Советот на Европа по природен пат ја формираат рамката и ја диктираат насоката на меѓусебна соработка.

Она коешто на ЕУ ѝ дава предност и одредена доминантност во односите со Советот на Европа, е нејзината моќ на одлучување за тоа кои проекти, програми и области на соработка ќе бидат финансирани. Исто така, полноправното членство на 28-те земји членки на ЕУ во Советот на Европа е исклучителен инструмент во рацете на официјален Брисел (ЕУ) во детерминирањето на заедничките приоритети на меѓусебна соработка со Советот на Европа. Тука не смееме да ја изоставиме и моќта на правото на глас на земјите кандидати за членство во ЕУ и земјите коишто географски се

дел од шенген зоната, преку кои ставовите и политиките на ЕУ добиваат дополнителна поддршка.

И покрај компатибилноста на двете организации и генералната идеја за мир и стабилност на европскиот континент врз којшто се формирани, како и компатибилноста на системот на вредности врз коишто почиваат, сепак постои сериозна резервираност па дури и одбивање на ЕУ за потчинување на сопствениот правен систем под Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП). Декларативно изразената политичка волја од страна на ЕУ, како и долгогодишните темелни преговори на релација Совет на Европа - ЕУ за пристапување на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права, беше оневозможена од последната инстанца, односно Европскиот суд на правдата во Луксембург, којшто не дозволи приклучување на ЕУ кон ЕКЧП, со образложение за некомпатибилност на Конвенцијата со правниот систем на ЕУ. На овој начин ЕУ ја избегна можната контрола којашто би ја имале 47-те земји членки врз правниот систем на ЕУ, преку Европската конвенција за човекови права и Европскиот суд за човекови права. На овој начин, ЕУ јасно ја покажа својата супериорна позиција којашто ги стави политичките интереси на ЕУ пред интересот за почитување на фундаменталните вредности. Ова наметнува заклучок дека ЕУ, како заедница на држави, и самата не е имуна во делот којшто се однесува на потребата од контрола на нејзиниот правен систем, на ист начин на којшто подлежат земјите членки на ЕУ, како самостојни држави. Ова создава перцепција на постоење на двојни стандарди коишто фрлаат негативен одраз врз искрената и конзистентна намера на ЕУ за почитување на владеењето на правото како вредност.

Советот на Европа не располага со механизми со кои би ја принудиле ЕУ да пристапи кон Конвенцијата, но располага со таков состав на 47 земји членки коишто во процесот на меѓусебна соработка и интеракција во перспектива можат аргументирано да придонесат ЕУ да биде доведена во позиција да пристапи кон Европската конвенција за човекови права.

## 4. Посебен осврт кон резултатите од спроведените интервјуа

Во текот на подготовката на трудот беа употребени стандардните методи: анализа, синтеза, класификација и компарација и беа употребени техниките: анализа на содржина со конкретизација на документи и интервјуа. Заради ефикасно истражување, беше подготвен инструмент - образец за анализа на документи и протокол - потсетник за полуструктурирано интервју. За таа цел беа подготвени 13 унифицирани прашања според кои се вршеше истражувањето преку одговарање на поставените прашања по писмен пат и правење на интервјуа и со еминентни претставници на земјите членки на Советот на Европа од редот на амбасадори и дипломати при постојаните мисии, експерти во мониторинг телата, вработени во Советот на Европа и други соговорници. За дел од соговорниците, во зависност од функцијата која што ја извршуваат, беа формулирани дополнителни прашања коишто имаа за цел да дадат попрецизни одговори на конкретни теми коишто ги покриваат соговорниците. Ваквиот пристап особено беше применуван со соговорници кои членуваат во експертските мониторинг тела на Организацијата. Нивните одговори беа искористени како основа за коментари и заклучоци, од коишто еден дел се вградени во претходниот дел од текстот на овој труд.

Разговорите се направени со соговорници, од кои дел од нив инсистираа да не бидат апострофирани во трудот, поради природата на функцијата којашто ја извршуваат, како и поради природата и сензибилноста на темата и прашањата кои што беше предмет на разговорите. Дел од соговорниците прифатија да биде прикажан нивниот идентитет, а нивните одговори да бидат цитирани во оригинална форма. Со цел трудот да има унифициран изглед, се одлучивме да не го откриваме идентитетот на ниту еден од соговорниците, а нивните одговори и електронска комуникација се познати на менторот на овој труд и стојат на располагање на увид на останатите релевантни фактори во процесот на одбрана и оценување на трудот.

Првиот соговорник е професионален дипломат од кариера кој во моментот на интервјуто ја извршување функцијата амбасадор при Советот на Европа. Во својата професионална кариера, која започнува во 1994 година, се занимавал со повеќе прашања поврзани со сферата на интерес на Советот на Европа, особено со човековите права. Претходно извршувал дипломатска функција на понизок ранг во рамки на постојаната мисија на сопствената земја во Советот на Европа, како и дипломатска функција во рамки на Постојаната мисија на неговата земја во ЕУ. Соговорникот има звање магистер по меѓународно право, коешто го стекнал на тема поврзана со човековите права и меѓународното право. Доаѓа од земја членка на ЕУ.

Втората соговорничка, исто така, е професионален дипломат од кариера со богато професионално искуство во мултилатералната дипломатија и особено човековите права. Кариерата ја започнува во 1991 година при што извршува повеќе функции како дипломатски претставник на сопствената земја во неколку мултилатерални организации. Во моментот на спроведувањето на интервјуто, соговорничката ја извршуваше функцијата амбасадор на сопствената земја при Советот на Европа. Таа е магистер по меѓународно право. Доаѓа од земја членка на ЕУ.

Третата соговорничка е професионален дипломат со богато професионално искуство. Во моментот на спроведувањето на интервјуто извршуваше значајна функција во рамки на Министерството за надворешни работи на сопствената земја. Таа е поранешен амбасадор на сопствената земја во Советот на Европа во периодот од 2011 до 2015 година. Соговорничката е магистер по меѓународен бизнис менаџмент. Доаѓа од земја од Балканот, дел од поранешна Југославија.

Четвртиот соговорник е професионален дипломат од Република Македонија со богато професионално искуство. Тој е доктор по комуникации на тема поврзана со улогата на јавната дипломатија во промоцијата на националниот бренд. Во неколку мандати бил дипломатски претставник на република Македонија во ЕУ во состав на Мисијата на Република Македонија при Европската Унија во Брисел. Исто така, извршувал дипломатски задачи како член на Постојаната

мисија на Република Македонија во Стразбур. За време на реализирање на интервјуто, соговорникот беше на извршување на дипломатска мисија во рамки на Канцеларијата на Советот на Европа во Сараево, во својство на заменик шеф на канцеларијата на Советот на Европа во Босна и Херцеговина.

Петтиот соговорник е поранешен амбасадор во Париз, Франција, поранешен постојан претставник (амбасадор) во Советот на Европа и долгогодишен професионален дипломат на повеќе дипломатски мисии. Соговорникот, како амбасадор при Советот на Европа, во текот на траењето на неговиот мандат, претседаваше со Комитетот на заменици министри, за време на шестмесечното претседателството на неговата земја со Комитетот на министри. Соговорникот доаѓа од една балканска земја. Во моментот на спроведувањето на интервјуто, соговорникот ја извршуваше функцијата помошник министер за надворешни работи.

Шестата соговорничка во моментот ја извршува функцијата амбасадор во Атина, Република Грција. Претходно беше амбасадор при Советот на Европа во Стразбур и член на мисијата на нејзината земја при ЕУ во Брисел. Таа е професионален дипломат со долгогодишно искуство. Интервјуто беше спроведено за време на нејзиниот мандат во Постојаната мисија на нејзината земја при Советот на Европа. Доаѓа од балканска земја, сосед на Република Македонија.

Седмиот соговорник е претставник на една земја од поранешниот Советски Сојуз. Тој е долгогодишен професионален дипломат и амбасадор на својата земја. Соговорникот е поранешен шеф на една од мисиите на неговата земја во Брисел и актуелен шеф на Постојаната мисија при Советот на Европа во Стразбур. За време на својот мандат во Стразбур претседаваше со Комитетот на заменици министри на Советот на Европа. Интервјуто беше реализирано за време на неговиот амбасадорски мандат во Стразбур.

Осмата соговорничка е македонски дипломат со долгогодишно дипломатско искуство. На неколку наврати била дел од Постојаната мисија на Република Македонија во Стразбур. Токму Советот на Европа е нејзина специјалност, на која проблематика професионално работи во рамки на Секторот за

мултилатерални односи во Министерството за надворешни работи на Република Македонија. Интервјуто беше реализирано за време на извршување на нејзиниот мандат во Стразбур.

Деветтата соговорничка е македонски претставник во неколку мониторинг телата на Советот на Европа. Таа е експерт од областа на правосудството, долгогодишен поранешен судија, која во моментот на интервјуто извршуваше значајна функција од споменатата област. Соговорничката е магистер од областа на кривичното право и криминологијата. Моментално работи на докторски студии од областа на правото.

Десеттиот соговорник е професионален македонски дипломат. Во моментот на реализирање на интервјуто извршуваше работни задачи во Секторот за мултилатерални односи во Министерството за надворешни работи на Република Македонија. Претходно беше член на македонската делегација при Постојаната мисија на Република Македонија во Стразбур. Во минатото бил на дипломатска мисија во Брисел, во рамки на македонското дипломатско претставништво при НАТО.

Единаесеттиот соговорник е амбасадор при Советот на Европа на една земја од поранешниот Советски Сојуз. Соговорникот е експерт од областа на човековите права, поранешен заменик министер за правда, поранешен билатерален амбасадор во една од европските земји. Тој е доктор на правни науки и редовен професор по меѓународно право за човековите права.

Во рамки на истражувањето беа спроведени и парцијални интервјуа со истакнати личности од различни области, во однос на одредени прашања содржани во прашалникот. Ваквиот начин на реализирање на интервјуата беше со цел да се добијат конкретни информации за конкретни области од интерес на истражувањето. За таа цел беше реализирано парцијално интервју со еден судија од Европскиот суд за човекови права, со неколку експерти кои членуваат во мониторинг телата на Советот на Европа, вработени во Организацијата и други амбасадори и дипломати кои ги претставуваат сопствените земји во Стразбур. Дел од информациите добиени од ваквите интервјуа се поместени текстот што следи, додека друг дел веќе е вграден во претходниот текст во

рамки на коментарите и заклучоците во однос на структурата и начинот на функционирање на Советот на Европа.

Анализата е направена на исклучително широк опсег на функционирање на Советот на Европа, со цел да се стекне вистинска слика за тоа дали елементите содржани во тезата претставуваат исклучок, којшто создава слика само кај одредени сегменти и одредени учесници во работата на Советот на Европа или, пак, претставува раширена појава за која може да се каже дека претставува правило во начинот на функционирање на овој „организам“.

Заради поголема теоретска поддршка на истражувањето, беше користена и консултирана соодветна литература, неопходна за ова истражување, која се однесува на сите сегменти од функционирањето на Советот на Европа.

#### 4.1. Прашања содржани во унифицираниот прашалник

Прашањата се групирани во три групи. Првата група непосредно се однесува на начинот на делување на дипломатските претставници на земјите членки во правец на заштита на државните интереси. Втората група прашања се однесува на начинот на функционирање на Секретаријатот на Советот на Европа, како и на членовите на Секретаријатот како поединци, кои, всушност, претставуваат еден вид на претставници на сопствените земји во рамки на извршните структури на Организацијата. Третата група на прашања имаат општ карактер и нивната конципираност има за цел да даде одговор на прашањата коишто се од интерес на тезата на овој труд, а до коишто одговори е неможно да се дојде преку претходните две групи на прашања.

Во прва група спаѓаат следните прашања:

- Кое е вашето мислење во врска со индикациите дека деловниците за работа и другите правни акти на Советот на Европа се користат од страна на земјите членки првенствено за заштита на своите национални и државни интереси, наспроти заштитата на воспоставените вредности на Организацијата?

- Кои модели на наметнување на државни интереси се применуваат од страна на претставниците на земјите членки (поднесување на амандмани, барање поддршка, размена на поддршка, лобирање, создавање на групации, влијание во фазата на подготовка на нацрт предлог на одлуки, резолуции, итн.)?
- Дали постои создавање на сојузи и блокови меѓу земјите членки коешто придонесува за формирање на влијателно или доминантно мнозинство во процесот на креирањето политики на Комитетот на министри и Советот на Европа во целина?
- На која основа се врши создавањето на сојузи и групи (заеднички интерес, добри билатерални односи, мултилатерални односи во контекст на поширок интерес, соседни земји, земји кои припаѓаат на ист регион, принципот на реципроцитет, лични контакти, итн.)?

Втора група на прашања се однесува на начинот на функционирање на Секретаријатот на Советот на Европа, односно државните претставници вработени во Организацијата. Во оваа група се поместени следните прашања:

- Какво е вашето мислење за влијанието на вработените и функционерите на Советот на Европа во процесот на подготовка на нацрт одлуки, резолуции и други документи кои се однесуваат или се од посебен интерес за земјите од каде што доаѓаат споменатите лица?
- Каква е улогата на Секретаријатот на Советот на Европа во целокупниот процес на донесување одлуки?
- Дали постојат разлики, несоодветно ниво на меѓусебна координација, дури и спротивставени позиции меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар на Советот на Европа како претставник на целокупната секретаријат на Советот на Европа?



- Дали Секретаријатот соработува со Постојаните мисии со цел да им обезбеди помош во однос на примената на воспоставената пракса на функционирање, во однос на колективната меморија на Советот на Европа, како и во однос на пристапот до веќе донесените одлуки и резолуции?

Трета група на прашања се прашања коишто имаат општ карактер.

- Колку е силна моќта на аргументите? Дали постои прифаќање на аргументи ако тие се правилно презентирани пред структурите кои донесуваат одлуки на соодветно ниво и во однос на прашања за кои имаат надлежност?
- Дали има појава на судир меѓу два од трите столба на Организацијата, владеењето на правото и заштитата на човековите права, со цел донесување на некои сложени одлуки кои формално - правно ги задоволуваат пропишаните правила и процедури за нивно донесување, но ја занемаруваат заштитата на човековите права?
- Дали постои систем на колективна меморија? Кој е чувар на колективната меморија? Дали има појава на злоупотреба на колективната меморија и вообичаената пракса на делување?
- Каква е улогата и влијанието на сите засегнати страни (земјите членки, Генералниот секретар, Секретаријат на Комитетот на министри, ЕСЧП, ПССЕ, итн.) во процесот на спроведување на веќе донесените одлуки, решенија, судски пресуди и сл., во контекст на конфронтација на националните интереси на засегнатите држави со интересите на организацијата (СЕ)?
- Ваши лични ставови и коментари во врска со некое од претходните прашања?!

При спроведувањето на интервјуата наидовме на различен пристап од страна на соговорниците. Некои од нив беа целосно отворени за дијалог и споделување на информации, ставови и мислења. Овие соговорници изразија

подготвеност за директно и отворено нотирање на нивното учество во процесот на подготовката на овој труд, во рамки на самиот текст на трудот. Други соговорници, обременети од природата на функцијата којашто ја извршуваат, побараа да останат анонимни, но, сепак, прилично отворено разговараа на сите теми содржани во прашањата. Третата група на соговорници, претежно колеги на авторот на овој труд, од истите причини како и претходната група, исто така, побараа анонимност, но во исто време беше воочена извесна доза на резервираност и внимателност при давањето на одговорите. За тоа дека постои резервираност во нивните одговори можеше да се заклучи од извесната неконзистентност при коментирањето на одредени теми во споредба со други меѓусебни разговори. Имено, за разлика од контекстот на дадените одговори во однос на поставените прашања, во рамки на редовната професионална комуникација поврзана со теми кои се однесуваат на Советот на Европа, овие соговорници многу послободно и понепосредно искажуваа ставови кои одеа во прилог на причините поради коишто беше формулирана тезата на овој труд, како и во прилог на причините поради коишто беше формулиран ваквиот сет на прашања. Сепак, и оваа група на соговорници, преку примена на дипломатски јазик, даде прилично очекувани и прифатливи одговори кои беа од исклучително значење за овој труд.

## 4.2. Посебен осврт кон резултатите од спроведените интервјуа во однос на прашањата коишто се однесуваат на функционирањето на дипломатските претставници на земјите членки

### 4.2.1. Улогата на државните претставници во рамки на појавата и тенденциите за примена на деловниците за работа и другите правни акти на Советот на Европа во функција на заштита на државните интереси, наспроти нивната примена во функција на заштитата на воспоставените вредности на Организацијата

Правните акти на Советот на Европа претставуваат основа врз која функционира Организацијата. Во овој труд под правни акти го подразбираме сето она коешто служи како правна основа врз која функционира Советот на Европа во сите негови сегменти. Тука се мисли на деловниците за работа на органите и телата, системот на конвенции, одлуките, резолуциите коишто се усвојуваат, како и сè останато коешто претставува своевидна правна обврска за сите земји членки.

Кога зборуваме за правните акти, веднаш мора да кажеме дека од исклучително значење е активниот пристап на дипломатските претставници на земјите членки при нивното создавањето, како и грижата за нивната доследна примена од страна на земјите членки и Советот на Европа воопшто. Токму правните акти се основа на која се потпираат трите столба на Советот на Европа, односно заштитата на човековите права, владеењето на правото и демократијата. Овие основни постулати се вградени во правните акти на Советот на Европа. Затоа, идеално би било доколку сите правни акти на Организацијата се почитуваат и имплементираат во духот на принципите и вредностите на Советот на Европа. Тоа претставува заеднички интерес на сите земји членки заедно, но, истовремено и интерес и на секоја земја посебно. Сепак, како според искажаните мислења на соговорниците, така и според

фактичката состојба<sup>335</sup>, некои од актите<sup>336</sup> имаат значително поголема прифатеност и имплементација од страна на земјите членки, други се само потпишани или ратификувани од помал број на земји, додека некои дури и целосно се заборавени и воопшто не се применуваат. Генералниот секретар на Советот на Европа, Торбјорн Јагланд, во една прилика покренa иницијатива за потребата од целосна ревизија на постојните правни акти, но таа беше отфрлена од страна на приврзаниците на легалистичкиот начин на функционирање на Организацијата. Во тој контекст, заштита на националните интереси на земјите членки преку примената на правните акти претставува вообичаена појава, смета третата соговорничка. Интерес на земјата членка и обврска на нејзините претставници да ги бранат позициите на сопствената земја. Постојат случаи кога се преминува линијата на постоечките принципи, но од друга страна, неопходноста од консензус или соодветно мнозинство при усвојувањето на одлуките претставуваат контролен механизам кој ги штити правилата на игра и вредностите на Организацијата.

Поврзаноста на правните акти, вредностите на Советот на Европа и заштитата на државните интереси беше констатирана и од четвртиот соговорник. Неговиот став е на иста линија со тезата, којашто имплицитно произлегува од самото прашање, како и со причината поради која беше формулирано ова прашање. Неговата експликација се фокусира на функционирањето на Комитетот на министри во чијашто работа директно има учествувано од 2013 до 2016 година. Ставот на соговорникот е содржан во следниов цитат:

*Основната мисија и цел на Советот на Европа, како меѓувладина организација, е промоција на вредностите на демократијата, човековите права и владеењето на правото, низ заедничко дефинирање на стандардите, мониторинг механизмите и облиците на соработка за надминување на јазот помеѓу преземените обврски и утврдените дефицити. Земјите членки, од друга страна, покрај желбата низ заедничка акција да ги промовираат истите вредности, сепак, примарно се*

---

<sup>335</sup> Complete list of the Council of Europe's treaties.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>

<sup>336</sup> Тука се мисли на конвенциите, повелбите, одлуките, резолуциите итн.

*мотивирани од своите национални интереси, кои повеќе или помалку транспарентно се манифестираат низ работата на органите на Советот на Европа. Националниот интерес и статутарно е заштитен преку приматот на Комитетот на министри врз останатите органи и тела. Во остварувањето на оваа своја мисија, земјите членки се користат со сите алатки кои им стојат на располагање, вклучително и со повикување на деловнички одредби, делови од резолуции и препораки донесени во поблиското или подалечното минато, заклучоци и препораки на мониторинг телата и сл. Со оглед дека деловникот за работа е материја која трпи бавни промени, влијанието се остварува со вешта примена на деловничките одредби. Посебно прашање е на кој начин се употребува повикувањето на заедничките вредности за остварување на националните интереси, што е интересна тема за размислување.*

Ваквото тврдење јасно наведува на заклучок дека активниот пристап на дипломатските претставници при креирањето и примената на правните акти на Советот на Европа е апсолутно неопходен и истиот треба да биде во корелација и на линија со вредностите и стандардите на Советот на Европа. Со оглед на фактот дека една од целите на учеството на една земја во меѓународните организации, вклучително и Советот на Европа, е да ги заштити сопствените државни и национални интереси, сосема е нормална појавата земјите членки да ги користат правните акти на Организацијата во насока на заштита, па и наметнување на сопствените интереси. При тоа се применуваат сите дипломатски, правни и политички алатки коишто им стојат на располагање на дипломатските претставништва на земјите членки. Секако дека се настојува ваквите активности да се одвиваат во рамки на воспоставената процедура и во согласност со останати правни акти на Советот на Европа. Сепак, постои појава каде што покрај примената на методи кои се во согласност со правната рамка на делување, многу често се користат и алтернативни методи кои излегуваат од зацртаните правила на игра, со цел заштита на интересите на земјата во рамки на Организацијата. Сето ова води кон заклучок дека заштитата на државниот интерес е од примарно значење во однос на останатите елементи.

Не секогаш стриктното настојување на заштита на државниот интерес по секоја цена може да даде позитивни резултати. Понекогаш ваквиот однос од страна на дипломатските претставници може да биде и контрапродуктивно и да предизвика спротивен ефект, особено ако се оди во правец на грубо кршење на вредностите на Советот на Европа. Факт е дека Деловникот за работа на Комитетот на министри како и другите правни акти на Советот на Европа поминале преку темелна процедура на нивна подготовка, разгледување преку детална дебата и усвојување со мнозинска или консензуална поддршка. Нивната намена е да воспостават „правила на игра“ кои ќе се однесуваат на сите земји членки на Советот на Европа и, како прво и основно, ќе бидат во служба на непреченото функционирање на Организацијата. Сепак, сосема нормално е земјите членки да ги применуваат и да се повикуваат на одредбите од правните акти на Организацијата во полза на реализација на сопствените интереси. Затоа, упорното инсистирање на заштитата на сопствените позиции од страна на поедини земји членки, дури и по цена на повреда на востановените вредности на Организацијата, во одредени случаи може да даде резултат и да ја исполни посакуваната цел, но постојат и такви случаи во коишто ваквото однесување може да биде и контрапродуктивно и да ја доведе земјата во позиција на изолираност, критика или осуда од останатите земји членки.

Општиот интерес на Советот на Европа како организација, во поглед на создавање и почитување на стандарди, всушност, треба да претставува и посебен државен интерес на секоја земја членка. Државниот интерес на земјите членки, во принцип, треба да биде на иста линија со целите и интересите на Советот на Европа. Со други зборови кажано, постоењето на ефикасна заштита на човековите права, владеењето на правото и демократски систем на уредување, истовремено претставува заеднички, но и посебен државен интерес на секоја земја членка. Земјите членки на Советот на Европа припаѓаат на еден континент, што во старт претставува основа за постоење на блискост и поврзаност во културите и традициите. Ова особено доаѓа до израз ако се земе во предвид големиот диверзитет на култури и традиции на разни народи и држави коишто постојат во целиот свет. Гледано од глобален аспект, европските народи делат заеднички вредности и од тие причини

изедначувањето и поистоветувањето на интересите на Советот на Европа со интересите на земјите членки ја детерминира основната цел заради којашто постои и функционира Организацијата.

Сепак, во никој случај не смееме да се занемари тенденцијата и обидите на секоја земја членка, во рамки на воспоставените правила на функционирање, да настојува да ги наметнат сопствените позиции во функција на заштита на конкретни државни интереси. Во тој правец свое објаснување дава еден од амбасадорите на земјите членки кои учествуваа во спроведените интервјуа. Според него, во рамки на Деловникот за работа на Комитетот на министри, односно Деловникот за работа на Комитетот на заменици министри, постојат „разумни“ правила на одлучување, што е различно од другите меѓународни организации како што е ОБСЕ или ООН. Ова го поткрепува со фактот што во рамките на Советот на Европа усвојувањето на одлуки не подлежи на блокади или вето од страна на една или неколку земји членки. Деловникот за работа јасно предвидува на кој начин се усвојуваат одлуките, а за што веќе претходно говоревме во овој труд. Ваквиот начин на функционирање е позитивен од причини што секоја блокада на процесите ќе има негативно влијание на функционирањето на Советот на Европа.

*Доколку една земја членка настојува да пласира национална агенда, која отстапува или е во спротивност со целите и интересите на Организацијата, истата ќе биде изолирана и доведена во позиција на осаменост или, пак, со незначителна поддршка. На овој начин ќе биде отстранета опасноста од обидите за грубо наметнување на државните интереси над интересите на Советот на Европа. Ова, всушност, претставува механизам за заштита на заедничките вредности од непринципиелните обиди за наметнување на државен интерес од страна на поедини земји членки.“*

Мора да се каже дека сето ова претставува процес. Секоја земја членка ги користи можностите кои ѝ стојат на располагање, а се во согласност со правните акти на Организацијата со цел заштита на сопствените интереси. Исто така, одговорот на останатите земји кои застануваат во одбрана на принципите и вредностите на Советот на Европа претставува процес на укажување и убедување на земјата членка дека грубото наметнување на

националниот интерес не е во согласност со заедничкиот интерес. Можноста којашто ја даваат деловниците за работа, особено во делот правото за поднесување на предлози и амандмани како и дипломатските механизми на делување, понекогаш придонесуваат овие процеси да бидат мошне макотрпни и долготрајни. Сепак, крајниот резултат би бил онаков каков што беше погоре посочено.

Сметаме дека е неопходно да се даде коментар во однос на барањето на дел од соговорниците да не биде наведен нивниот личен идентитет во содржината на трудот. Ваквото барање е сосема разбирливо од причини што личните ставови по одредени прашања би можеле да имаат одредени разлики со официјалните позиции на земјата којашто ја претставуваат, но, исто така, може да се толкува и како одбегнување на личната конфронтација со етаблираното генерално мислење за доследната примена на правните акти на Советот на Европа, коешто преку истражувањето се покажа дека навистина е на високо ниво, но не и на апсолутно идеално ниво. Овој коментар се однесува и на останатите прашања за коишто беше разговарано и коишто имаат за цел да дадат реален приказ за начинот на функционирање на Советот на Европа. Од тие причини дел од добиените одговори од спроведените интервјуа беа ставени во дипломатска рамка со очигледен обид да биде избегнат директниот одговор на поставеното прашање.

Сепак, од самите одговори можеше да се види дека не се негира тенденцијата на земјите членки за заштита на сопствените интереси како нивни примарен интерес и цел. Деловниците, конвенциите и сите останати правни актите претставуваат основа на „правилата на игра“ врз кои се потпира функционирањето на Советот на Европа. Според еден од интервјуираните амбасадори, постојат случаи на ползување на правните акти на Организацијата во функција на заштита на државните интереси, но, ваквата појава има повремениот карактер, односно тоа е нешто коешто се манифестира од случај до случај, во зависност од значењето на одредени прашања за поедини земји членки. Дел од неговиот одговор пренесуваме преку следниов цитат:

*Деловниците за работа, конвенциите и останатите правни акти претставуваат клучни документи на Советот на Европа преку кои се уредува функционирањето на Организацијата, којашто се потпира на*



своите три основни столба; човековите права, демократијата и владеењето на правото. Овие документи се подготвени и усвоени од страна на земјите членки, како одраз на почитувањето на основните принципи и вредности наведени погоре. Постојат примери кога на еден или друг начин, како и од време на време се прават обиди правните акти на Организацијата да бидат применети во функција на реализирање на цели коишто се на линија со национални и политички интереси на одредени земји членки. Сепак, со оглед на природата на Советот на Европа, како меѓувладина организација која здружува 47 различни земји членки, како и потребата од почитување на основните вредности на Организацијата, усвојувањето на одлуките, вообичаено, се остварува преку опсежна дебата и вкрстување на различни ставови и различни позиции на земјите членки. Вака усвоените одлуки, без оглед на обидите на поедини земји членки да ги наметнат сопствените интереси, во принцип, имаат избалансирана содржина. Сепак, мора да се нагласи фактот дека во последно време имаше неколку случаи кога поради меѓусебни несогласувања за важни прашања и неможноста да се постигне консензус, Комитетот на министри усвојуваше одлуки со гласање, во согласност со Деловникот за работа.

Ваквиот пристап при давањето на одговор претставува комбинација на теоретските знаења за тоа како треба да изгледа Советот на Европа, поради академскиот бекграунд на соговорникот, со стекнатите знаења од неговото директно партиципирање во работата на Комитетот на министри како амбасадор на сопствената земја. Од тие причини, соговорникот презентира прилично „нежен и воздржан тон“ во однос на настојувањата на земјите членки да ги заштитат сопствените интереси преку примена на правните акти на Организацијата.

Сепак, според наше мислење, земјите членки во никој случај нема да се откажат од настојувањето за заштита на државните интереси. Рековме дека усвојувањето на одредена одлука претставува процес и во тој контекст земјите членки честопати применуваат и тактики на одолговлекување на процесот со цел креирање на погодна клима којашто во подоцнежна фаза ќе овозможи заштита на нивниот државен интерес. Во таа смисла, честа е појавата одредени земји членки, кои настојуваат да го заштитат сопствениот државен

интерес, да играат на картата на „кратко паметење“, персонални промени во постојаните мисии на другите земји членки, персонални промени во Секретаријатот, промена на политичката клима во нивна полза, како и на други фактори кои во одреден момент би придонеле за остварување на зацртаната цел. Постојат бројни примери на прашања и случаи кои со години биле на отворена дебата и кои подоцна биле затворани во полза на заинтересираната земја членка. Ова се ретки случаи, но истите ја докажуваат тенденцијата на земјите членки за заштита на сопствените државни интереси.

Персоналните квалитети на дипломатските претставници се значаен фактор во процесот на креирање и примена на правните акти на Советот на Европа. Нивните стручни познавања и дипломатски вештини се фактор којшто влијае на крајниот резултат на процесите коишто се одвиваат во рамки на Организацијата. Умешноста во примената на правните акти од страна на дипломатските претставници позитивно ќе влијае на севкупната работа на Советот на Европа, а особено на Комитетот на министри како орган кој ги усвојува одлуките во име на Организацијата. Ова особено е важно во случај кога одреден дипломатски претставник, односно амбасадор на земја членка е во улога на претседавач со Комитетот на министри<sup>337</sup> или неговите работни тела. Доколку избраниот претседавач поседува искуство, стручни квалитети и познавања на правилата на процедура, коешто е неопходно да биде поткрепено со личен и политички интегритет, тогаш улогата на Секретаријатот ќе биде сведена на логистичка поддршка во процесот на усвојувањето на одлуките. Доколку постои отсуство на една или неколку компоненти од споменатите перформанси со кои треба да располага еден претседавач со Комитетот на министри или со неговите работни тела, тогаш ќе има појава на директно и непосредно влијание на Секретаријатот во процесот на креирање на нацрт-одлуки, како и во процесот на усогласувањето на финалните верзии на текстот на одлуките. Во вакви услови особено доаѓа до израз силата и

---

<sup>337</sup> При користењето на терминот претседавач на Комитет на министри се мисли, како на министерот за надворешни работи на земјата членка претседавач, така и на амбасадорот којшто претседава со состаноците на Комитетот на министри на ниво на заменици, односно на амбасадорско ниво. Ваквото користење на термините поврзани со Комитетот на министри е вообичаена пракса во рамки на Организацијата и многу ретко се користи статутарната дефиниција која ги разграничува термините Комитетот на министри и Комитетот на заменици министри.

умешноста на дипломатските претставници на земјите членки, но, во исто време, и нивната дипломатска мрежа која се употребува во правец на заштита на интересите на сопствената државата, но и на интересите на земјите членки во однос на интересите на Секретаријатот.

Навремената и ефикасна примена на правните акти, заснована на нивно познавање од страна на дипломатските претставници, ќе ги зголеми шансите за одбрана на државните интереси на земјата членка. Повремената примената на правните акти, по принципот од случај до случај, како и отсуството на нивна континуирана примена негативно ќе влијае на одбраната на државниот интерес. Во тој контекст амбасадорите на две земји членки, кои истовремено се и членки на Европската Унија, презентираа став дека примената на правните акти на Советот на Европа во функција на заштитата на сопствените интереси е сосема нормална појава и воспоставена пракса во начинот на функционирање на земјите членки. Кај нив немаше никаква резерва во однос на тезата дека земјите членки настојуваат да го заштитат сопствениот интерес, со дообјаснување дека земјите членки настојуваат да ги затскријат примарните цели на своето дејствување зад параванот на одбраната на вредностите на Организацијата. Поконкретно, кога зборуваме за непосредното функционирање на Комитетот на министри во рамки и во согласност со Деловникот за работа на Комитетот на министри<sup>338</sup> и Деловникот за работа на комитетот на заменици министри<sup>339</sup>, беше искажано мислење дека одредбите од деловниците не се применуваат во доволна мера во функција на континуирана активност на една земја членка, туку најчесто по потреба во зависност од целта којашто треба да биде постигната. Во принцип, се работи за остварување на цели кои се однесуваат на заштитата на интересите на земјите членки.

---

<sup>338</sup> Rules of Procedure of the Committee of Ministers .

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804e39>  
3a

<sup>339</sup> Rules of procedure for the meetings of the Ministers' Deputies (4th revised edition: 2005).

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680533e>  
64

Отсуството на континуирана примена на Деловникот за работа во однос на кое било прашање, а пред сè во однос на прашања поврзани со заштитата на принципите и вредностите на Организацијата, ги доведува земјите членки во релативно пасивна позиција во однос на Секретаријатот. Ваквата пракса доведува одредени земји во перманентен, но пасивен судир со Секретаријатот, којшто повремено ескалира и прераснува во активна и директна конфронтација. Добрата кадровска поставеност, сознанието за недоволниот капацитет на постојаните мисии на земјите членки да се справуваат со секое прашање, а пред сè и над сè деталното познавање на функционирањето на Организацијата, му дава исклучително голема моќ на Секретаријатот да раководи со процесите. Во одредени моменти постои појава на користење на алатките коишто му стојат на располагање, дури и можноста за манипулација, во функција на реализирање на поставените цели. Во одредени кругови ваквата појава се дефинира како непринципиелна и се смета дека не е на линија со принципите и вредностите на Советот на Европа.

Исто така, деловниците за работа на органите и телата на Советот на Европа, како и останатите правни акти, не се познаваат во доволна мера и не се користат доволно од страна на претставниците на земјите членки на сите нивоа. Ваквата пракса му овозможува, како на Секретаријатот на Комитетот на министри, така и на секретаријатите на другите органи и тела на Организацијата, да играат клучна улога во процесот на усвојувањето на одлуките. Постои силен впечаток дека Секретаријатот во одредена мера ги надминува своите ингеренции, настојувајќи да креира политики и да дејствува како страна, односно да делува буквално како земја членка со најголемо влијание во процесот на донесување на одлуките.

Сето ова придонесува Советот на Европа да биде дефиниран како организација управувана од Секретаријатот (Secretariat driven organization). Од информациите добиени од спроведените интервјуа постои поделено мислење во однос на улогата на Секретаријатот на Советот на Европа во компарација со улогата на Секретаријатот Организацијата на обединети нации. Според едни во рамки на ООН земјите членки ја имаат доминантната улога и во голема мера ги користат одредбите содржани во деловниците за работа, со цел

заштита и остварување на сопствените државни интереси, додека според други секретаријатите на другите меѓународни организации имаат, исто така, голема моќ како што е тоа случајот со Секретаријатот на Советот на Европа.

Според сопствено мислење, но и како заклучок од погоре изнесеното, можеме да кажеме дека во Советот на Европа постои појава на користење на правните акти од страна на земјите членки во правец на заштита на државните интереси, но во многу помала мера во споредба со други меѓународни организации. Ова не значи дека претставниците земјите членки во помала мера се залагаат за заштита на државниот интерес, туку дека истите во помала мера ги применуваат правните акти во функција на заштита на интересите на сопствената држава. Секретаријатот е оној којшто има доминантна улога во примената на правните акти. Исто така, може да се извлече заклучок дека постоењето и функционирањето на Советот на Европа, без разлика на одредени негови слабости и недостатоци кои беа посочени, е неопходно и од големо значење за европскиот континент.

Исто така, заклучок е дека Секретаријатот има огромно влијание во процесот на креирање на нацрт-одлуки, како и во процесот на усогласувањето на финалните верзии на текстот на одлуките. Во вакви услови особено доаѓа до израз силата и умешноста на дипломатските претставништва на земјите членки, но, во исто време, и нивната дипломатска мрежа која се употребува во правец на заштита на интересите на државата. Тврдењето дека просторот за активност на дипломатските претставници зависи од тоа во колкава мера Секретаријатот ќе им дозволи да го користат, оди целосно во прилог на тезата дека: *Ако претставникот на земјата членка учествува во создавањето и примената на правните акти, тогаш ќе има поефикасна заштита на државните интереси.* Неопходно е дипломатските претставници активно да учествуваат во секоја фаза од создавањето и примената на правните акти со цел да има поефикасна заштита на државниот интерес. Тенденцијата којашто постои од страна на Секретаријатот да ги става земјите членки во пасивна позиција, како и впечатокот којшто се наметнува дека Советот на Европа претставува организација управувана од Секретаријатот, треба да биде соодветно анулирана од страна на дипломатските претставници на земјите

членки. Само со активно учество на претставниците на земјите членки во целокупниот процес на подготовка, усвојување и примена на правните акти на Советот на Европа, можат да бидат заштитени државните интереси на земјата членка, во склоп на севкупната заштита на интересите и вредностите на Организацијата.

Големината на земјата, раширеноста на нејзината дипломатска мрежа, демократските традиции, како и финансискиот удел којшто го има во Организацијата, можат значително да им ја олеснат работата на дипломатските претставници при аргументирањето на нивните ставови базирани на употребата на правните акти. Исто така, овие фактори имаат големо влијание при ползувањето на отсуството на правна регулација во одредени сегменти со цел да биде избегната имплементацијата на одредени препораки. Ова е мислење на македонски дипломат со богато искуство и познавање на функционирањето на Советот на Европа, еден од учесниците во спроведените интервјуа.

*Пропишаните правила се еднакви за сите, а секоја земја членка ги користи со цел за заштита на сопствените национални интереси во најголема мерка во која може тоа да го реализира. Постојат различни кругови на моќ во рамките на Советот на Европа, при што, иако навидум сите се рамноправни и исти, најмоќните земји членки на Советот на Европа, кои воедно се и 6-те најголеми финансиски контрибутори во Организацијата, имаат најголема можност да ги искористат постојните правила за заштита на сопствените национални интереси. Република Македонија, како претставник на т.н. „нови демократии“ и земја со мала територија и население, како и земја којашто учествува со многу мал процент (под еден процент во севкупниот буџет на Организацијата) во рамки на вкупниот буџет на Организацијата, нема многу простор за маневар. Од тие причини, Република Македонија е принудена да прави внимателен баланс меѓу обврските кон СЕ и заштитата на националните интереси, во случаи кога истите не се поклопуваат. Не треба да се заборава дека Организацијата се менува заедно со клучните промени кои се случуваат во Европа и во светот, а кои во последно време одат на штета на заштитата на човековите*

*права. Заштитата на човековите права е тема со која Советот на Европа традиционално се занимава со години. Оваа област претставува еден од трите клучни столба на Организацијата, нешто коешто го детерминира Советот во најголем поборник и заштитник на човековите права.“*

При правењето на анализа на ова прашање неопходно е да се земе во предвид начинот на функционирање и состојбата којашто е присутна во мониторинг телата на Советот на Европа, со цел да се добие заокружена целина. Мониторинг телата се составен дел од Организацијата и тие, всушност, го прават Советот единствена европска организација која поседува вакви механизми. Дури и моќната и богатата Европска Унија не располага со мониторинг механизми. Европската Унија за сопствени потреби и цели во огромна мера ги ползува наодите и извештаите на мониторинг телата на Советот на Европа.

Земјите членки ги користат правните акти и процедурални можности за заштита на сопствените интереси и во рамки на функционирањето на мониторинг телата. Сепак, постојат разлики меѓу самите земји членки и зависат од земја до земја. Според мислењето на член на едно од мониторинг телата, постарите земји членки на некој начин се наоѓаат во попривилегирана позиција во однос на новите земји членки.

*Очигледно е дека одделни држави, и тоа членки на ЕУ, бавно или воопшто не ги извршуваат препораките на ГРЕКО. Ова се однесува на препораките за потреба од системски реформи во кривичната легислатива, ратификација на меѓународните конвенции во оваа област, а особено измените на регулативата за финансирање на политичките партиите. Исто така, преземањето на системски реформи во правосудството, како што се воведување на независни судски совети надлежни за избор и разрешување на судиите и обвинителите, воведување на систем на судир на интереси во согласност со меѓународните стандарди кои ги усвојуваат телата и органите на СЕ, наидуваат на сериозни потешкотии при нивното извршување.*

Постојат бројни примери преку кои може да се увиди дека соработката со мониторинг телата, како и почитувањето на нивните наоди и препораки даваат

позитивни резултати и сериозни подобрувања во конкретни области во земјите членки кои имаат воспоставено квалитетна соработка со мониторинг телата на Советот на Европа. Но, постојат и примери кога одредени земји ја избегнуваат имплементацијата на препораките на мониторинг телата користејќи ги правните норми кои им стојат на располагање. Сепак, упорниот и конзистентен пристап од страна на мониторинг телото, заснован на еднакви стандарди за секоја земја членка, може да даде резултат, дури и по некоја поголема временска дистанца. Во тој контекст го издвојуваме следниот цитат содржан во одговорите на експертот:

*Факт е дека, постапувајќи по препораките на ГРЕКО, одредени држави постигнаа значаен напредок во подобрување на антикорупциското законодавство и пракса. Очигледно е дека документите кои ги усвојува Консултативниот совет на европските судии (КЕСЕС)<sup>340</sup> (мислењата за унапредување на статусот на независноста и ефикасноста на судиите), сè повеќе добиваат на значење во земјите членки, со тоа што сè повеќе се користат во постапката за донесување и изменување на законите од областа на судството. Исто така, забележливо е и нивното сè почесто користење во пресудите на ЕСЧП, особено во однос на повредите на чл. 6 од Европската конвенција за човекови права. Ова претставува доказ дека работата и активностите на одделни комитети, како и примената на нивните наоди и препораки даваат конкретни резултати во одделните земји членки на Советот на Европа.*

*Како најкарактеристичен пример е Шведска, чиј трет круг на евалуација трае веќе 6 години. На почетокот властите на оваа земја упорно се спротивставуваа на препораките на ГРЕКО, со ставот дека не им се потребни измени во оваа насока и дека имаат долга традиција на саморегулирање, поради што нема потреба од конкретно законодавство. Но, притиснати од кратките и интензивни евалуации на ГРЕКО (веќе дојде*

---

<sup>340</sup> Консултативниот совет на европските судии (КЕСЕС).

[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/default_en.asp)



до 4 привремени извештаи), за првпат во Шведска беше усвоено законодавство кое влезе во сила во април 2014, а чијашто цел е зголемување на транспарентноста при работењето во борбата против корупцијата. Шведска вовела обврска за водење на евиденција на финансиските извештаи, супервизорско тело кое ќе спроведува санкции и сл. Сето ова доволно зборува дека ГРЕКО не може да преземе никакви санкции кон државите кои се непослушни во однос на почитувањето на препораките, односно механизмот нема доволна моќ на домашните власти да им наметне одредени реформи, особено на силните држави.

Од овде јасно се гледа дека поедини земји членки успешно одолеваат на препораките на ова мониторинг тело за имплементација на стандардите на Советот на Европа во рамки на нивното национално законодавство. Отпорот во однос на имплементацијата на стандардите земјите го правдаат со постоење на ефикасни механизми, стандарди и пракса во рамки на кои постои регулација на одредена област на национално ниво. Од друга страна, непостоењето на правни акти и механизам со којшто ќе биде принудена одредена земја на исполнување на одредени препораки и обврски ѝ овозможува на таа земја да го одолговлекува процесот на нивна имплементација. Сето тоа, во дадениот момент претставува класична заштита на државниот интерес преку примена на правните акти на Организацијата или во конкретниов случај преку користење на отсуството на правни акти со кои одредена земја би била обврзана или принудена на спроведување на препораките на мониторинг телото.

Во рамките на ова прашање би сакале да го поместиме ставот и на еден од судиите во Европскиот суд за човекови права во Стразбур. Токму ставот на еден судија во ЕСЧП, институција која е најповикана стриктно и доследно да се придржува на правните акти, претставува релевантен извор на потребните информации за овој труд. Со оваа соговорничка беше разговарано само за поедини прашања содржани во прашалникот, поради спецификата и сензибилноста на нејзината функција.

Во принцип, судиите делуваат непристрасно и во согласност со нивните надлежности. Сепак, не може да се каже дека нема случаи кога судијата, како еден вид претставник на државата, во одредена мера, макар тоа било и во

најмала, пројавува активности кои одат во правец на заштита на државните интереси. Ваквата појава повеќе е изразена меѓу новодојдените судии, кои сè уште се под импресии на својата земја и коишто го немаат потребното искуство за придржување кон надлежностите и обврските коишто ги имаат како судии на ЕСЧП, односно кон рамката во којашто можат да делуваат. Кај судиите кои веќе ги имаат апсолвирано сопствените надлежности и простор во кој можат да се движат, постои тенденција за пројавување на активност во правец на заштита на државните интереси, но во софистицирана и прилагодена форма, без притоа да ги нарушуваат строгите и јасни правила на функционирање на ЕСЧП.

Најголемиот придонес што еден судија може да го даде во прилог на својата земја е со примената на знаења од областа на правото. Стручните квалитети и знаењата можат да придонесат одредени ставови, кои се на линија на државните интереси, да бидат претставени како решенија за одредени судски предмети и во функција на усвојување на пресудите на Судот. На овој начин не се излегува од рамката и правилата на работењето на оваа институција, ниту, пак, се излегува надвор од надлежностите на судијата.

Знаењата можат да бидат применети и во обратна насока, односно истите можат да не бидат применети со цел да не биде посочено правно издржано решение за одреден предмет. На овој начин доаѓа до индиректна заштита на државните интереси, без притоа да има прекршување на деловничката рамка и зацртаните правила на функционирање. Исто така, судијата може да изврши насочување на правниците кои се составен дел од работењето на судот и коишто ја даваат потребната стручна логистика во процесот на обработка на поедини предмети. Судијата е оној којшто може да го насочи правникот да го води предметот во правец на донесување на пресуда или во правец на негово отфрлање. Стручниот персонал којшто работи на одредена проблематика не може да влијае на насочувањето на предметот доколку за тоа нема соодветна поддршка од судијата. Доколку намерите на судијата и на стручниот персонал се идентични, сосема е логично да се создаде синергија како производ на нивното делување.

Сето она коешто ќе биде преземено во врска со еден предмет, на крајот од процесот мора да биде соодветно и аргументирано одбрането пред останатите

судии во форматот во кој се донесува одредена пресуда. За таа цел, покрај споменатите знаења, судијата мора да поседува и соодветни дипломатски вештини со цел да го постигне посакуваниот ефект. Ваквиот начин на делување не излегува надвор од надлежностите на судијата и деловничката рамка.

Сепак, се поставува прашањето на моралните аспекти од делувањето на еден судија, особено ако се има во предвид материјата со којашто се занимава Европскиот суд за човекови права. Исто така, мора да се каже дека ваквиот начин на делување е застапен во многу мал обем и истиот претставува само илустрација на тоа во кои рамки се движат активностите на судиите на ЕСЧП во функција на заштита на државните интереси.

Како легитимен начин на делување треба да се спомене институтот „издвоено мислење“ на судијата во однос на одредени пресуди. Некои од судиите на ЕСЧП ја користат оваа можност со цел, не толку да влијаат на конечниот исход на пресудата, колку на тоа истата да не биде едногласно донесена и да се отвори можност за дебата меѓу стручната јавност. Ваквата дебата нема да направи промена во донесената пресуда, но истата може индиректно да оди во прилог на заштитата на државниот интерес на земјата чијшто претставник е судијата. Аргументите коишто ќе произлезат од пошироката дебата во стручната јавност, во подоцнежна фаза можат да имаат влијание врз процесот на извршувањето на судската пресуда, а чиешто следење е во надлежност на Комитетот на министри.

#### 4.2.2. Модели кои што се применуваат од страна на претставниците на земјите членки за наметнување на државните интереси

Советот на Европа е организација којашто има за цел да ги артикулира посебните државни интереси на секоја земја членка поединечно, во еден заеднички интерес којшто произлегува како резултанта од нивните посебни интереси. Фактот што Советот на Европа е меѓународна организација за соработка меѓу владите на земјите членки, на одреден начин имплицира појава

на обиди за наметнување на сопствените интереси од страна на секоја земја членка во рамки на споменатата соработка. За таа цел, активностите коишто ги преземаат во тој правец дипломатските претставници на земјите членки се сосема вообичаена и очекувана појава. Најчести модели коишто се применуваат се: поднесување на амандмани, барање поддршка, размена на поддршка, лобирање, создавање на групации, влијание во фазата на подготовка на нацрт текст на одлуките, резолуции итн.

Ваквата констатација беше потврдена и од соговорниците, кои, без исклучок, се согласија дека постои појава земјите членки да настојуваат да ги наметнат сопствените ставови и интереси. Во разговорите беа дадени бројни примери преку кои се опишува начинот на кој делуваат претставниците на земјите членки. Примената на сите методи, посочени во прашањето, не беше оспорена од ниту еден соговорник. Дел од нив дури потенцираа дека постои примена на сите методи истовремено, додека останатите навлегуваа во подетална анализа на секоја од методите поединечно или, пак, даваа сопствени примери како дополнување во функција на тезата содржана во прашањето.

Процесот се одвива во неколку фази. Првата фаза е поднесување на амандмани на нацрт-верзиите на документите кои треба да бидат усвоени (одлуки, резолуции, итн.). Оваа форма е неопходна за отпочнување на процесот на наметнување на сопствениот интерес и позиции, кој во втора фаза продолжува преку директните контакти со претставниците на земјите членки, со цел да се обезбеди поддршка во однос на поднесениот амандман. Лобирањето како модел на обезбедување на поддршка се применува и во случаи кога се врши избор на кандидат за одредена позиција во рамки на Советот на Европа.

Како пример којшто би можеле да го посочиме во функција на настојувањето на земјите членки да ги наметнат своите интереси е примерот со спроведувањето на постапката за избор на одреден функционер на одредена позиција како претставник на една земја членка<sup>341</sup>. Најчесто земјите членки имаат свои преференции во однос на тоа кој кандидат треба да биде избран, а коешто се

---

<sup>341</sup> Тука се мисли на постапката на избор на експерти во мониторинг телата или други претставници коишто ги избира Комитетот на министри од редот на предложените кандидати од страна на земјата членка.

соопштува од страна на претставникот на земјата членка директно на официјалните состаноци на кои се врши изборот. Во ваквите случаи лобирањето е сведено на минимум со оглед на фактот што постои непишано правило за почитување на преференциите на земјите членки. Сепак, поради постоењето на личните лобирања од страна на заинтересираните кандидати, кои се реализираат преку разни дипломатски и политички канали, претставниците на земјите членки не оставаат процедурата на избор да помине без да се обезбеди потребното мнозинство за кандидатот за којшто постојат преференции на Владата на земјата членка.

Постојат и такви примери кога одредена земја членка официјално не фаворизира ниту еден од предложените кандидати, но, сепак, неофицијално постојат преференции кон одреден кандидат. Во такви случаи лобирањето се врши во директен, билатерален контакт со останатите претставници на земјите членки, пред сè со оние земји со кои се негуваат пријателски односи, но и со оние дипломатски претставници со кои постојат добри лични релации. Ваквата појава е присутна во ситуација кога одредена земја членка настојува да креира слика за себе како за земја со висок степен на демократска култура или евентуално во случај кога има конфронтација на преференциите на владата на земјата членка со преференциите на Советот на Европа<sup>342</sup>.

Секако дека постојат и примери кога земјата членка реално нема преференции кон ниту еден од кандидатите. Во такви случаи директно се соопштува ваквиот став и не се применува моделот на лобирање.

Сепак, постапката не е толку едноставна и содржана во посочената рамка на делување. Постојат бројни други методи кои се применуваат, како и повеќе фактори кои имаат свое влијание. Една од најважните методи на

---

<sup>342</sup> Во рамки на функционирањето на Советот на Европа постојат примери кога одредени национални претставници стекнуваат голема меѓународна репутација и оставаат силен личен печат врз работењето на Организацијата. Ваквите поединци претставуваат вистински експерти во областа во која работеле подолг период и дале силен придонес кон работењето на Советот на Европа. Од тие причини тие добиваат широка поддршка во рамки на Организацијата, која претставува политички проблем за актуелната влада на одредена земја членка. За да се избегне директната конфронтација на земјата членка со Советот на Европа, а преку тоа и со непознат број на земји членки кои можат да се позиционираат во прилог на стручните перформанси на веќе добро познатиот експерт, се пристапува кон директни контакти со дипломатските претставници на билатерална основа и барање поддршка за кандидатот за којшто земјата членка има преференции.

функционирање на дипломатските претставници е нивното навременото делување уште од најрана фаза. Навременото делување претставува исклучително ефикасна метода која ги зголемува шансите за успех при работа на прашања од државен интерес. Во принцип, сите посочени модели се применуваат, но со различен степен на влијание во процесот на остварување на посакуваните цели, при што најголеми ефекти можат да бидат постигнати уште во фазата на креирање на нацрт-документите. Првичната верзија на текстот на секоја одлука, резолуција, мислење или кој било друг документ претставува цврста појдовна основа во процесот на усвојувањето на финалниот документ. Доколку земјата членка има доволно моќ и влијание да ги вгради сопствените позиции во нацрт-документот, тогаш ќе има многу полесна задача во понатамошниот тек на постапката, па сè до усвојување на крајната одлука. Во оваа фаза најважно е да постојат добри релации со претставниците на Секретаријатот или, пак, директно да учествува претставник на земјата во подготовката на нацрт-документот.

Поради потребата од поддршка на позициите на заинтересираната земја членка, создавањето на групи и сојузи е следната метода по значење. Деловникот за работа предвидува потреба од соодветно мнозинство во случај кога не постои консензуална поддршка во однос на одредено прашање. Лобирањето е алатка за обезбедување на потребната поддршка која може да биде обезбедена врз основа на аргументи, идентичност на ставовите, политички интереси или размена на обострана поддршка.

Поднесувањето на амандмани има најслаб ефект и истото се применува во случај кога претходните алатки не биле благовремено применети. Поднесувањето на амандмани овозможува да биде почнат сосема легитимен процес на обезбедување поддршка во однос на содржината на амандманот, но факт е дека ова е потешкиот пат и бара дополнителни напори и обезбедување на многу силна аргументација со цел да се предизвика промена на иницијалната верзија на текстот на предложените документи за усвојување.

Од ова може да се изведе заклучок дека навремениот и ефикасен ангажман на дипломатските претставници на земјите членки, уште од најрана фаза, придонесува за поефикасна одбрана на државните интереси. Дотолку повеќе, ако постои соработка и одреден вид на координација со претставниците на

земјата членка вработени во Советот на Европа, доаѓа до создавање на една синергија чишто ефекти даваат позитивен резултат во однос на остварувањето на посакуваната цел и заштитата на државните интереси.

Соработката со Секретаријатот, којашто беше спомената, овозможува добра стартна позиција уште во фазата на подготовка на нацрт-документите. Работата на дипломатските претставници во голема мера ќе биде олеснета ако постои соработка и разбирање со претставниците на Секретаријатот. Оваа соработка придонесува уште во најрана фаза да бидат елиминирани одредени можни непрецизности при креирањето на документи кои се предмет на дебата и усвојување од страна на Комитетот на министри.

Секретаријатот игра значајна улога, како во процесот на креирање на нацрт-одлуките, така и во процесот на усогласување на крајниот резултат којшто треба да произлезе од целокупната постапка. Секретаријатот има директен и непосреден контакт со сите земји членки и е во предност во случаи кога постојат спротивставени ставови меѓу одредени земји или цели групи на земји во однос на поедини прашања. Процесите за создавање на поволна клима за наметнување на интересите на одредена земја членка за прашања од нејзин интерес, исто така, се поврзани и со скриените активности на поедини членови на Секретаријатот кои се наоѓаат на влијателни позиции во рамки на Организацијата. Постои појава одреден број вработени лица во Советот на Европа да имаат одредени активности кои се на линија со заштитата на државните интереси на земјите од коишто доаѓаат. Токму овие функционери играат значајна улога во креирањето на политики и ставови. Ширењето на ваквите ставови, особено преку неформалните канали со коишто располага Секретаријатот, директно влијае врз создавањето на критична маса на земји членки кои застануваат зад одредена позиција. Во такви случаи Секретаријатот добива на значење и во голема мера може позитивно или негативно да влијае кон наметнување или одбивање на позициите на земјите членки. Заради тие причини директната и непосредна комуникација со Секретаријатот е од особено значење.

Еден од интервјуираните амбасадори оди уште подалеку при што смета дека не смее да се занемари фактот дека Секретаријатот на Комитетот на министри

ја користи сопствената позиција при креирањето на нацрт-документите, при што во голем број случаи дава политички тон на содржината на текстот. Ваквиот однос на Секретаријатот ја потврдува констатацијата дека Секретаријатот дејствува како посебна земја членка на Организацијата. Сепак, мора да се истакне и фактот дека не сите лица вработени во Советот на Европа спроведуваат национална агенда во рамки на сопствените работни активности.

Спредбено со други меѓународни организации може да се каже дека постојат сличности во поглед на примената на моделите за наметнување на државните интереси, вклучително и соработката со Секретаријатот на Организацијата. Во принцип, се применуваат сите споменати модели. Сепак, нивната примена варира од случај до случај и во зависност од ефектот што треба да биде остварен. Мошне значаен модел, кој е карактеристичен и се применува во Советот на Европа е често употребуваниот модел на неформални консултации. При примената на овој модел Секретаријатот игра значајна улога. Моделот се применува со цел да се дојде до заемно прифатливо решение, преку процес на преговори во различен формат. Според амбасадорот на една од земјите од поранешниот Советски Сојуз, овој модел претставува најефикасен начин за промовирање на државните позиции и заштита на државниот интерес. Преку примената на овој модел се остварува директен контакт меѓу претставниците на земјите кои имаат спротивставени позиции и се настојува да се постигне т.н. „win-win“ ситуација. Ова нема да значи апсолутна победа или доминација на ставовите на една земја членка, туку изнаоѓање на прифатливи решенија за сите заинтересирани страни. Овој модел овозможува да се креира доверба меѓу претставниците на земјите членки, што во понатамошна фаза го растоварува целокупниот процес на усвојување на одлуки од дополнителни потреси. Овој модел овозможува земјите, кои не се директно заинтересирани за одредено прашање, да не бидат непотребно инволвирани во „конфликтот“ на две земји или, пак, две групи на земји. Во овие процеси од исклучителна важност е улогата на претседавачот, чијашто задача е да ги приближи ставовите на заинтересираните страни.

Во ваквите случаи, доколку претседавачот или членовите на Секретаријатот на извесен начин поддржуваат една страна, може да дојде до фаворизирање на



позициите на таа страна. Праксата покажува дека земјите членки ги користат сите можни алатки да извршат влијание врз работата на претседавачот и Секретаријатот со цел да се стекнат со подобри преговарачки позиции.

И од овој пример се гледа потребата од ефикасност при работењето на претставниците на земјите членки во функција на заштита на државниот интерес.

Соработката со вработените лица во Советот на Европа, особено оние коишто доаѓаат од истата земјата членка којашто е заинтересирана за конкретно прашање, може сериозно да придонесе во правец на наметнување на интересот на земјата. Вработените претставници на земјите членки во Советот на Европа, всушност, се и дел од Секретаријатот, така што не постои остра граница во нивното делување како поединци или како претставници на Секретаријатот. Ова особено доаѓа до израз доколку вработеното лице е позиционирано на повисока позиција во рамки на административната хиерархија на Советот на Европа, коешто веќе го споменавме и беше потврдено во рамки на спроведените интервјуа. Ваквата соработка може да се толкува и како спротивна на постоечките принципи и правила на работење, но, сепак, постојат начини и канали на комуникација преку кои истата се реализира. Во однос на влијанието и улогата на вработените лица во Советот на Европа во заштитата на државниот интерес го издвојуваме мислењето на дипломат од Република Македонија којшто долги години професионално е посветен кон работата на Советот на Европа.

*Сите модели на наметнување во заштитата на државните интереси се користат од страна на сите земји членки, со тоа што поголемите земји имаат влијание внатре во самата Организација. Ова влијание е особено присутно и значајно во рана фаза, односно уште и пред официјално да биде објавен текстот на одредена одлука или каков било вид на документ. Влијанието најмногу го обезбедуваат преку вработени претставници од нивната земја на високи функции во Советот на Европа, преку кои си обезбедуваат подобра информираност и подобра стартна позиција во однос на одредени чувствителни документи. Тоа некогаш оди дури до таму, што некои предвидени активности во однос на прашања коишто се од интерес*

*на поедини земји, се ставаат настрана, се одложуваат, или, пак, добиваат многу намален интензитет на нивно разгледување, коешто ѝ обезбедува на односната земја соодветни привилегии и можност за зајакнување на сопствените позиции. Системот на контрола во рамките на Советот на Европа не е најдобар. Овозможува недоследност во примената и национални влијанија од страна на вработените.*

Вештините, знаењата, како и личните контакти на секој дипломат се од исклучителна важност во настојувањето на секоја земја членка да ги наметне сопствените ставови. Особено тука доаѓа до израз квалитетот на амбасадорот на земјата членка, којшто всушност е носител и главен менаџер на целокупниот процес. Постоенето на праксата за наметнување на сопствените интереси како и значењето на севкупните лични перформанси на дипломатските претставници во целокупниот процес го потврдува македонски дипломат од висок ранг.

*Наведени методи се легитимни, општоприфатени и применливи, но прибегнувањето кон истите не значи и автоматски успех на дипломатската акција која е метод за остварување на националниот интерес. За нејзината ефикасност придонесуваат бројни фактори, пред сè кредибилитетот на носителот видено како поведение на државата во реализирањето на заеднички утврдените цели и постигнувањето на стандардите, вклучително и преку принципиелна одбрана на истите. Членството во сојузи, како ЕУ, е олеснителен фактор во смисла на обезбедување на поголемо разбирање (но не и безусловно). Честопати и личните вештини на дипломатите, вклучени во реализацијата, обезбедуваат погодна подлога за постигнување на поповолен исход. Сите наведени елементи бараат подетално разработување“.*

Од претставеното јасно се воочува потребата од високи перформанси на дипломатскиот кадар којшто ја претставува земјата членка. Постојат чести примери кога за исти прашања, кои во подолг период се предмет на интерес и дебата во рамки на Организацијата, доаѓа до промена на генералните ставови и гледање кон одредено прашање. Ова особено е забележливо при редовните кадровски рокади во постојаните мисии на земјите членки. Новоименуваните

амбасадори или дипломати можат или да ги зајакнат или ослабат позициите на сопствената земја, во зависност од нивните лични знаења и дипломатски вештини. Токму амбасадорите и членовите на постојаните мисии на земјите членки се носители на активностите кои имаат за цел позицијата на сопствената земја да ја издигнат на ниво на генерални политики на Советот на Европа, поточно кажано, генералните политики на Советот на Европа да ги доведат на линија на сопствените интереси и политики. За таа цел се применуваат сите споменати модели на наметнување на националните позиции, при што личните квалитети на дипломатските претставници се исклучително важни за ефикасна примена на веќе споменатите методи кои стојат на располагање.

Кадровската поставеност на делегацијата на земјата членка, соработката и поддршката која што ја добива од Министерството за надворешни работи, како и поставеноста и ефикасноста на целокупната дипломатска мрежа, претставува збир на елементи кои се од клучно значење за реализирање на зацртаните цели. Колку е поефикасна соработката на релација дипломатско претставништво на земјата членка со Министерството за надворешни работи, толку се поголеми шансите за ефикасно наметнување на државниот интерес. Ефикасни дипломатски претставници и добро екипирани дипломатски претставништва поседуваат капацитети покрај примената на поедини модели да применуваат по неколку или, речиси, сите споменати модели истовремено, во функција на поефикасно реализирање на зацртаните цели. Ваквиот начин на функционирање можат да си го дозволат поголемите европски земји кои имаат добро екипирани делегации во Стразбур, доволно разгранета дипломатска мрежа, блиска соработка со Министерството за надворешни работи, како и кадри од сопствената земја на влијателни позиции во Советот на Европа. Тие имаат доволен кадровски потенцијал да ги следат повеќето од прашањата кои се предмет на работа на Советот на Европа. Ваквата позиција им овозможува да третираат прашања коишто не се од нивен директен интерес, при што можат да дадат или да возвратат со поддршка за прашања кои се од конкретен интерес за друга земја членка.

Советот на Европа како мултилатерална организација е мошне погодна почва за ваквиот начин на функционирање. Малата дипломатска заедница во

Стразбур, редовните состаноци и активности коишто се одвиваат во Советот на Европа, како и можноста за создавање на лични пријателства и релации претставуваат одлична подлога за најкреативни дипломатски активности кои имаат за цел наметнување и остварување на целите на земјата членка.

На овој начин, доаѓаме до уште еден значаен фактор којшто има исклучително големо влијание при наметнување на државните интереси на одредени земји членки. Тоа е големината на земјата, како и нејзиното финансиско учество во Буџетот на Советот на Европа. Колку земјата е поголема, како во географска и политичка смисла, така и во смисла на нејзино финансиско учество во Буџетот на Советот на Европа, толку е поголемо и нејзиното влијание. Кон оваа констатација се приклучуваат неколку учесници во реализираните интервјуа, кои секој на свој начин ја потврдува споменатата констатација.

Земјите членки кои се најголемите финансиски контрибутори во рамки на Организацијата, користејќи свои алатки и механизми, успеваат уште во рана фаза да ги наметнат сопствените позиции. Вака наметнатите позиции, подоцна во многу мала мера можат да бидат променети. Еден од соговорниците, амбасадор на земја членка, која истовремено е членка на ЕУ, директно ги посочи земјите коишто имаат најголемо влијание во овој сегмент од функционирањето на Советот на Европа. Тоа се: Германија, Велика Британија, Франција, Италија, Холандија, Русија и Турција.

Големите и влијателните западноевропски земји ги применуваат сите можни модели, од причина што имаат доволна моќ да креираат група или, пак, да ја искористат сопствената припадност во групи кои веќе постојат (групата на земји членки на ЕУ итн.). За разлика од нив, помалите земји се принудени повеќе да ги применуваат моделите на барање и размена на поддршка, поднесување на амандмани, лобирање и приклучување кон поголемите групи со цел добивање на возвратна поддршка во ситуација кога тоа ќе биде неопходно за нив. Исто така, интересен начин на стекнување на симпатии и поддршка од одредена група влијателни земји е методот на презентирање на спротивставени позиции<sup>343</sup> кон земја членка која е цел на критики на влијателна

---

<sup>343</sup> Честопати се случува да поедини помали земји се приклучуваат на позициите на земјите членки на Европската Унија за прашања коишто се однесуваат на разликите меѓу ЕУ и Русија. На овој начин се настојува да се намалат критиките и притисоците кои во подоцнежна фаза би ги применила ЕУ кон

група на земји. На тој начин се прави обид да се придобие поддршката на поголем број земји во однос на прашања кои се од интерес на помалата земја, а истата има спротивставени позиции со друга помала земја во однос на тие прашања.

Улогата на ЕУ, како блок на земји, уште повеќе го зајакнува влијанието на големите западноевропски земји. Земјите членки на ЕУ, координирани од делегацијата на ЕУ при Советот на Европа, креираат заедничка позиција во однос на најголем број прашања, но, исто така, можат да поддржат позиции на одредена сопствена членка во однос на прашања од нејзин посебен интерес. На овој начин доаѓа до обединување на земјите членки на ЕУ, како и усогласување на нивниот став во правец на поддршка на поедина нивна членка, особено ако истиот е конфрнтиран со ставот или интересот на некоја земја која не е членка на ЕУ.

Имено, честопати се применува принципот на солидарност меѓу земјите членки на ЕУ, преку кој се создава неопходно мнозинство за усвојување на одлука којашто е од интерес на некоја од земјите членки на ЕУ. Во повеќе наврати имаше случаи кога поголемиот дел од земјите членки на ЕУ, преку нивната заеднички изградена позиција, предлагаа конкретни измени на одредени нацрт-одлуки, со што директно ја наметнуваа сопствената позиција којашто претставуваше одраз на нивните заеднички интереси или интересите на поедина земја членка на ЕУ.

Принципот на солидарност, којшто постои меѓу земјите членки на ЕУ и којшто неприципиелно се применува во рамки на Советот на Европа, доведува до појава на грубо наметнување на политичките позиции на една или група земји на штета на друга земја или група земји членки. Исто така, ваквиот начин на однесување директно оди на штета на воспоставените принципи на функционирање. Примената на двојни стандарди во начинот на функционирањето на Советот на Европа, директно ги поткопува темелите врз кои е поставена Организацијата.

---

помалата земја, поради детектирани слабости во нејзиното функционирање или, пак, да се добие оваа група на своја страна за прашања од сопствен интерес коишто се во спротивност со интересите на друга земја.

Дури и во самата група земји членки на ЕУ доаѓа до израз една друга поделба која оди по линијата на т.н. „стари и нови демократии“, при што солидарноста меѓу т.н. „стари демократии“ е особено ефикасна алатка при наметнување на сопствените интереси. Ваквата соработка дури оди и во правец на избегнување на одредени обврски коишто се наметнуваат како производ од начинот на функционирање на Организацијата. Оваа констатација најдобро ја илустрира деветтата соговорничка која смета дека наметнувањето на националните интереси оди по принципот на наметнување на доминација на т.н. „стари демократии“ над т.н. „млади демократии“. Таа се раководи според примерот на функционирањето на ГРЕКО, при што смета дека постарите членки на Организацијата, кои се претежно и членки на ЕУ, применувајќи го принципот на меѓусебна солидарност, настојуваат да ја негираат појавата на слабости во нивните општества. Овие слабости, забележани и нотирани од страна на експертските набљудувачки мисии на одредено мониторинг тело, се настојува да бидат релативизирани или дури се оди до таму воопшто да не се исполнуваат препораките на мониторинг телата.

Од друга страна, земјите членки на Советот на Европа од групата на „нови демократии“ се подложени на постапка на поединечна евалуација. Ваквиот начин на функционирање придонесува овие земји да се доведуваат во подредена позиција, односно кон нив се применуваат сите механизми на наметнување на стандардите на Советот на Европа, без притоа да бидат сериозно земени во предвид ставовите на владите на овие земји. Принципот на солидарност, во случајот на „новите демократии“ е скоро невозможен, односно и доколку постои е недоволен за да предизвика промена на зацртаниот курс на делување кај останатите земји членки. Во прилог на ова тврдење го парафразираме ставот на соговорничката:

*При работата во ГРЕКО може да се констатира извесен однос на селективен пристап кон одредени држави. Кога делегацијата на Македонија, Србија или Бугарија ќе постави прашање зошто една „тешка“ препорака, која повлекува уставни измени ѝ е дадена на некоја од овие држави, а не ѝ е дадена на Белгија или Шведска, ГРЕКО ја користи секоја прилика да истакне*

дека оценката ја врши врз основа на методот „од случај до случај“<sup>344</sup>. Од друга страна, имајќи во предвид дека ГРЕКО како авторитативен комитет мора да изгради конзистентен однос заснован на изградени и униформирани стандарди, како и унифицирана пракса, како и со оглед на тоа дека меѓународните документи кои се база за мониторингот во секој круг на оценка се еднакви за сите 47 држави, ваквото оправдување нема цврста подлога. Некои држави, особено од постарите демократии, бавно ги исполнуваат препораките поради нивниот цврст став дека нивното законодавство е добро и нема потреба да се менува, а, всушност, е јасно дека во нивните влади не постои политичка волја за реформи.

Поинаква е ситуацијата со земјите на „новите демократии“, на кои сите овие реформи им се наметнати од страна на меѓународната заедница и немаат избор сами да одлучуваат и однапред да испланираат дали истите ќе можат успешно да ги имплементираат. За ваквата појава Советот на Европа не посветува доволно внимание, како впрочем и другите меѓународни организации. Во Република Македонија се преземаат бројни законодавни реформи во брзи рокови, за кои не постојат зрели услови за нивно имплементирање, а потоа во истите тие меѓународни извештаи, во кои спаѓаат и извештаите на ГРЕКО, добиваме критики и лоши оценки заради слабата или недоволна имплементација. Се чини дека на развиените демократии им се остава време и можност добро да ги промислат предложените реформи, со што се создава впечатокот за нееднаков третман кон сите држави

Оттука, треба да се оствари баланс помеѓу потребата за оценка на државите „од случај до случај“, односно оценка заснована на потребите и состојбите во секоја земја одделно, нејзината правна историја, традиција и култура. Постои потреба од создавање на конзистентен пристап во процесот на евалуација на сите земји членки. Оваа конзистентност ќе помогне за систематско правење на анализи и водење статистика за ефикасноста на исполнувањето на препораките, но и заради понатамошно

---

<sup>344</sup> Начин на спроведување на евалуација од страна на ГРЕКО.

*усовршување на механизмите на евалуација, во согласност со најновите трендови.*

Ваквите оценки отвораат нова перспектива на следење на активностите поврзани со заштитата и наметнувањето на државните интереси. Очигледна е појавата на меѓусебна поддршка по принципот на солидарност во функција на избегнување на обврските кои произлегуваат од наодите на мониторингот.

Континуираната соработка со останатите делегации, размената на меѓусебна поддршка за прашања од заеднички или посебен интерес, како и меѓусебните лични релации на дипломатските претставници може да резултира со добивање поддршка во однос на одредени прашања. Со цел да се зголемат шансите за остварување на сопствената цел во правец на наметнување на државните интереси, претставниците на таа земја членка најпрвин треба да го свртат вниманието на останатите членки кон прашање од нејзин интерес. За таа цел, се користат секојдневните непосредни контакти и средби, коишто заради природата на функционирањето на Советот на Европа ги има во голем број. Редовната комуникација преку електронска пошта и посочувањето на конкретно прашање придонесува кон насочување на вниманието на другите делегации чијшто интерес кон конкретното прашање може и да не е со таков интензитет како што е случајот со заинтересираната земја членка. Овие форми на комуникација се користат за барање на поддршка за конкретни ставови и позиции на земјата членка која ја бара поддршката. Мошне честа е појавата на размена на меѓусебна поддршка врз реципрочна основа за различни прашања од посебен интерес за две земји членки. Ваквата пракса на размена на меѓусебна поддршка претставува конкретен пример на наметнување и заштита на националните интереси, без оглед на можното загрозување на други аспекти и вредности од интерес на Организацијата.

Примената на сите споменати методи, со цел наметнување на сопствените позиции, наметнува потреба од активен ангажман, не само на дипломатските претставници, туку и на целокупната дипломатска мрежа на земјата членка, како и на вработените претставници на земјата членка во рамки на Организацијата. Ова води кон заклучок дека активното учество на дипломатските претставници, особено активноста уште од најрана фаза, дава позитивни резултати во процесот на наметнување на сопствените ставови, а со



тоа и резултати во заштитата на државните интереси на земјата членка. Тука би ја додале и активноста на вработените претставници на земјите членки на Советот на Европа, кои на свој начин и во одредена мера можат да придонесат кон заштитата на државниот интерес.

#### 4.2.3. Улогата на државните претставници при создавањето на сојузи и блокови меѓу земјите членки коешто придонесува за формирање на влијателно или доминантно мнозинство во процесот на креирање политики на Комитетот на министри и Советот на Европа во целина

Советот на Европа е организација во која постои пракса за формирање на блокови и сојузи меѓу земјите членки. Постојат повеќе основи врз кои се формираат ваквите блокови и сојузи при што крајната цел на нивното формирање е остварувањето и заштитата на државниот интерес на заинтересираните земји членки. Постоенето на блокови и сојузи беше потврдено и од страна на соговорниците кои презентираа широк спектар на размислувања во врска со ова прашање. Дел од соговорниците сметаат дека ваквите блокови се формираат од случај до случај и немаат официјален карактер. Други, пак, имаат спротивно мислење и сметаат дека ваквите сојузи се официјални и видливи, без да се презема нешто истите да бидат скриени или невидливи. Скоро сите соговорници ја посочија групата на земји членки на ЕУ како најдоминантен блок во рамки на Советот на Европа. Беа посочени и други блокови и сојузи, коишто се формираат по разни други основи, но само блокот на земји членки на ЕУ беше дефиниран како единствен којшто може да создаде доминантно мнозинство во процесот на креирање на политики на Советот на Европа.

Сепак, Советот на Европа не е единствената меѓународна организација во која постои појава и тенденција за формирање на сојузи и блокови меѓу земјите членки, со цел остварување на доминантно влијание во процесот на креирање на политики на соодветната организација. Постоенето на сојузи и блокови меѓу земјите членки на Советот на Европа, без да посочува посебни примери, го

потенцира амбасадорот на една балканска земја, република од поранешна Југославија. Тој ваквото групирање не го гледа како изолирана појава само во оваа меѓународна организација, туку тоа е присутно и во други меѓународни организации.

*Секогаш постои некој вид на сојузи и блокови креиран од земјите кои се обидуваат да влијаат врз процесот на донесување одлуки. Но, тоа не е случај само во Советот на Европа, туку и во сите меѓународни организации.* Ваквото тврдење уште во самиот старт наведува на заклучок дека меѓусебната соработка, групирање или создавање на блокови во меѓународните организации со цел остварување на државен интерес е сосема нормална појава.

Споменавме дека блокот земји членки на ЕУ е доминантен во Советот на Европа. Повеќето од учесниците во интервјуто не гледаат друг сојуз којшто би можел да создаде доминантно мнозинство или да има пресудно влијание во процесот на креирање политики на Комитетот на министри и Советот на Европа во целина. Во тој контекст пренесуваме став на еден од учесниците кој е амбасадор на поранешна советска република од Кавкаскиот регион.

*Реалноста е дека ЕУ има доминантна улога во процесот на креирање политики на Советот на Европа. За сега нема друга група на држави кои се доволно влијателни да воспостават рамнотежа или доминација. Постои многу мала веројатност во скоро време да биде создаден некој друг блок на земји кој би можел да има такво влијание како што е блокот земји членки на ЕУ.*

Доминацијата на земјите членки на ЕУ доаѓа особено до израз не само во рамки на процесот на усвојување на одлуки во Комитетот на министри, туку и во другите органи и тела на Организацијата. Со оглед на фактот дека Комитетот на министри е органот кој ги донесува одлуките во име на Организацијата, токму во овој форум создавањето на блокови и сојузи доаѓа најповеќе до израз. Но секако дека не можат да се занемарат и останатите сегменти на Организацијата во кои се усвојуваат соодветни одлуки на соодветното ниво и формат на функционирање.

Од вкупно 47 земји членки на Советот на Европа, 28 се членки на Европската Унија. Овие земји имаат редовни координативни состаноци на седмична

основа на коишто се разгледуваат сите прашања кои што се од интерес на ЕУ како целина, но и поедини земји членки. Прашањата во однос на кои официјален Брисел веќе има дефиниран став, а кои најчесто се однесуваат на прашања кои имаат глобален или поширок европски политички карактер, скоро секогаш добиваат консензуална поддршка од страна на земјите членки на ЕУ. Во најголем број случаи, особено во последните неколку години, се работи за прашања кои се однесуваат на состојбата во хронично кризните региони во Европа како што се: конфликтот во источниот дел на Украина, Крим, Грузија, конфликтот меѓу Азербејџан и Ерменија во Нагорно Карабах, Кипар, источниот дел на Молдавија, како и други проблематични прашања. Исто така, особено е видлив единствениот став на земјите членки на ЕУ кога треба да се упати критика за прашања поврзани со појавата на аномалии во однос на трите столба на Организацијата во земји како што се: Русија, Турција, Азербејџан, земјите кандидати за членство во ЕУ, па дури и во поедини земји членки на ЕУ чишто моментални влади не се по волјата на официјален Брисел.

Постои поделено мислењево однос на постоењето на блоковите и сојузите во смисла на нивната постојаност. Првото гледиште е дека создавањето на сојузи и блокови нема формален и постојан карактер, туку истото се реализира од случај до случај. Спротивно на ваквото размислување, постои став кој ги дефинира овие сојузи и блокови како „официјални“. Тие се јавни и не настојуваат да ја камуфлираат основата врз која се создадени. Токму блокот на земји членки на ЕУ претставува најочигледен пример за ваквите сојузи во рамки на Организацијата, но постојат и примери на блокови од помал формат како што се блокот на скандинавските земји кон кој се придружува блокот на трите балтички земји. Овој блок се перцепира како најпостојан блок покрај блокот формиран околу Европската Унија.

Постоењето на помали блокови и сојузи, покрај оној на ЕУ, го потврдуваат неколку соговорници, учесници во интервјуата. Осмата соговорничка е со сличен став како повеќето останати соговорници, при што посочува дополнителен пример во т.н. група на медитерански земји.

*Да, постојат сојузи и блокови на земји кои делуваат во рамките на Советот на Европа. Еден блок е блокот на земји членки на ЕУ, којшто најчесто функционира, но не и секогаш. Неформалниот сојуз на нордиските земји*

*секогаш делува стабилно и во правец на почитување на вредностите на Организацијата. За разлика од нордиските земји, блокот на т.н. медитерански земји делува повремено, особено за прашања кои имаат за цел заштита на интересите на некоја од медитеранските земји, дури и по цена на конфронтација со принципите и вредностите на Советот на Европа. Овој блок, по правило, делува секогаш против позициите на Република Македонија, особено во однос на прашања поврзани со соседните земји на Република Македонија.“*

Покрај постоењето на блокови, постојани сојузи или ад хок сојузи врз принципиелна основа во насока на заштита на интересите и вредностите на Организацијата, забележливо е и постоењето на блокови врз непринципиелна основа, односно сојузи кои се формираат исклучиво за заштита на одредени политички или национални интереси. Вака создадените сојузи секогаш наидуваат на реакција од останатите земји, кои создаваат контрасојуз кој претставува комбинација на заштита на принципите и вредностите на Советот на Европа со политички интереси спротивни на оние зад кои стои другиот сојуз на земји членки. Секогаш е многу полесно да се бранат националните и политичките интереси кога истите се на линија со вредностите и принципите на Организацијата, отколку кога истите би биле на спротивната страна.

Почитувањето на вредностите и принципите на Советот на Европа претставуваат солидна основа за обединување на земјите членки околу прашања од обостран интерес со Организацијата. Ваквите сојузи имаат најстабилен карактер и секогаш имаат сериозна поддршка и од земјите кои немаат директен и непосреден интерес во однос на одредено прашање кое што се третира.

*Единствени трајни сојузи се оние изградени врз принципите на почитувањето на трите столба на Организацијата, почитувањето на заедничките вредности и нивната промоција, како и на имплементација на преземените обврски од членството. Таква групација, со променливо членство, секогаш постоела и ќе постои во Комитетот на министри. Би можело да се каже дека според груба проценка ја сочинува две третини од земјите членки, што може емпириски и да се докаже од анализа на донесените одлуки во изминатите години од постоењето на Советот на*

*Европа (на пример одлуките донесени со гласање во Комитетот на министри кои се однесуваат на следењето на извршувањето на судските пресуди на ЕСЧП). Би можело да се изведе заклучок дека поведението на една земја членка во однос на имплементацијата на обврските од членството, имплементацијата на пресудите на ЕСЧП, имплементацијата на препораките на мониторинг телата, активната улога во подготовката на стандардите итн., не само што ѝ обезбедува неформално членство во таквата најбројна неформална формација, туку ја става конкретната земја членка во една конфорна положба во однос на реализацијата на своите партикуларни интереси, но со една напомена – сè додека истите се на линија на општоприфатените вредности.*

Ова е став на македонски дипломат од кој јасно може да се заклучи дека грубото делување на една земја членка во правец на придружување кон одредени блокови и сојузи, исклучиво во функција на заштитата на сопствените интереси, може да биде контрапродуктивно доколку не е проследено со континуирано принципиелно придружување кон сојузите коишто се на линија на заштитата на вредностите и интересите на Организацијата. Само на тој начин, земјата членка може да се здобие со кредибилитет којшто во некоја друга прилика би бил искористен за одбрана на сопствените интереси.

Дури и во самата група на земји членки на ЕУ постои доминантен блок на земји од т.н. „стари демократии“, коишто го креираат главното јадро, кое со својата силна политичка гравитација во прва фаза ги придобива останатите земји членки на ЕУ, во втора фаза развиените западноевропски земји, во трета земјите кандидати за членство во ЕУ итн. На ваков начин, по принципот на снежна топка, се создава и повеќе од статутарно мнозинство, кое ги диктира политиките на Организацијата. Вака формираното мнозинство има целосна контрола врз севкупните процеси, како и контрола врз начинот на усвојување на одлуките, односно се креира доволен маневарски простор за да се одлучи дали за одредени одлуки ќе се прават дополнителни напори за постигнување на консензус или истите ќе се усвојуваат со надгласување.

Појавата на поделба по линијата на т.н. „стари и нови демократии“ е присутна и во мониторинг телата на Советот на Европа. Групата земји коишто припаѓаат на т.н. „стари демократии“, се наоѓаат во привилегирана положба и имаат висок степен на доминација. „Новите демократии“ се принудени на извршување на препораките, укажувањата и на сè она што е содржано во усвоените документи на некои од мониторинг телата. Принципот на солидарност е присутен меѓу „старите демократии“ и на тој начин се создава респектабилна група од земји членки кои ги наметнуваат сопствените позиции. Ваквата основа за создавање на сојузи креира состојба да и самата ЕУ не претставува монолитен блок.

Во функција на поткрепа на оваа теза го пренесуваме ставот на експерт, учесник во спроеведените интервјуа.

*Мониторингот мора да обезбеди праведност и кредибилитет. Тоа значи обезбедување на рамноправност на сите држави и редуцирање на привилегирањето во оценувањето на силните нации, како и да се редуцираат предрасудите во однос на новите демократии (во кои спаѓа нашата држава, државите кандидати, како и државите кои не се кандидати за членство во ЕУ), а на кои се гледа со извесен степен на недоверба во однос на нивото на демократија.*

Во продолжение соговорничката вели:

*Може да се заклучи дека мониторингот има голем број на предности бидејќи ги утврдува недостатоците и потребите за реформи, а во исто време ги поттикнува и охрабрува државите тоа да го спроведат во зададениот рок. Проблемот кој се јавува помеѓу државите е како да се постигне што поголема објективност, аналитичност и стручност при оценувањето, со цел извештаите да бидат суштински, а не да претставуваат препишување од други извештаи. Неретко се стекнува впечаток дека одделни држави се попослушни и исполнително се однесуваат кон препораките. За разлика од нив, другата група на земји, кои, за жал, во најголем број се земји членки на ЕУ, не ги исполнуваат дадените препораки во предвидените рокови кои од нив се очекуваат како земји на развиена демократија. Треба да се испита и суштината и целта на „consider“*

*препораките<sup>345</sup>, кои, по правило, ги добиваат само развиените држави на ЕУ. Се чини дека другите држави ретко или воопшто не добиваат вакви препораки, туку веднаш им се наметнува спроведување на уставни, законодавни, или институционални измени.*

Во услови кога постои очигледна доминација на земјите членки на ЕУ, особено на оние од т.н. „стари демократии“, дипломатските претставници на земјите членки на Советот на Европа секогаш треба да ја имаат оваа компонента вградена во своите активности. Само со правилна проценка на односите на силите во рамки на Организацијата може да се постигне резултат во напорите за заштита на државниот интерес. За жал, колку и да се навремени, стручни, потковани со факти, како и на линија со вредностите и принципите на Организацијата, доколку постои силен политички интерес за одредени прашања, активностите на дипломатските претставници ќе бидат недоволни за менување на зацртаните политички правци.

Сè додека ваквите блокови не ја нарушуваат архитектурата на вредности и принципи на Советот на Европа, истите ќе имаат позитивен карактер. Обидите за остварување на државен интерес на штета на вредностите и принципите ќе имаат негативен импакт врз функционирањето на Советот на Европа. Од тие причини сметаме дека работата на дипломатските претставници мора да ја содржи компонентата на почитување на општиот интерес на Советот на Европа и покрај нивната професионална обврска да се залагаат за заштита на државните интереси на својата земја.

---

<sup>345</sup> Ваквите препораки не се содржани и дефинирани во рамки на Деловникот за работа на ГРЕКО. Тоа се препораки кои се создадени во пракса, со тек на работењето на ова мониторинг тело. Овие препораки не се задолжителни и не наметнуваат строги обврски за нивно исполнување, пред сè во смисла на исполнување на обврски во правец на правење на легислативни промени. „Consider“ препораките претставуваат меки препораки коишто ѝ овозможуваат на засегнатата земја да ја разгледа можноста и потребата од законски измени. Доколку засегнатата земја смета дека е доволно да направи сеопфатна анализа и план на делување во однос на конкретното прашање од интерес на препораката, како и да одлучи да не постапи строго по препораката, ГРЕКО ќе смета дека засегнатата земја ги исполнила обврските од „Consider“ препораките затоа што сериозно ја земала во предвид и на разгледување.

#### 4.2.4. Основи на кои се врши создавањето на сојузи и групи меѓу земјите членки

Постоењето на тенденција за формирање на сојузи и блокови меѓу земјите членки беше елаборирано во текстот погоре. Тоа беше потврдено и во разговорите со релевантни соговорници. Одговорот на прашањето кои се основите за формирање на ваквите сојузи и блокови е, исто така, интересна тема за анализа во овој труд.

Сличноста на ова со претходното прашање беше причина заради која соговорниците дадоа одговори кои меѓусебно се надоврзуваат и на моменти повторуваат. Сепак, во рамки на нивните одговори беше опфатена супстанцата која е од интерес на тезата на овој труд.

Согovorниците, во принцип, ги потврдија посочените примери во рамки на прашањето, за тоа што претставува основа за формирање на сојузи и блокови, при што повеќето од нив дадоа дополнителни и конкретни примери врз основа на кои се формираат сојузите во рамки на Советот на Европа.

Генерално кажано, постојат повеќе основи за формирање на сојузи и групи меѓу земјите членки. Најчести се: заедничкиот интерес, добрите билатерални односи, мултилатерални односи во контекст на поширок интерес, соработката меѓу соседните земји, соработката меѓу земји кои припаѓаат на ист регион, принципот на реципроцитет, лични контакти, итн. Најчеста основа за формирање на сојузи и блокови е заедничкиот политички интерес на земјите членки. Заедничкиот политички интерес на група земји членки во однос на одредено прашање е примарна основа врз која тие соодветно се позиционираат во однос на конкретното прашање. Ова претставува најпрагматичен вид на создавање на блокови којшто во бројни случаи придонесува за појава на конфронтација со одредени вредности на Советот на Европа. Во ваквите случаи улогата на претставниците на земјите членки е во функција на заштитата на државните интереси без поголем простор за маневар и промена на позициите. Прагматичниот пристап врз база на политички интерес, којшто можеби е во согласност со начинот и правилата на функционирање или со други зборови „владеењето на правото“ во самата Организација, понекогаш може да доведе и до занемарување на потребата од



заштита на човекови права, што претставува компонента која е присутна во најголем број на прашања од интерес на Советот на Европа.

Постои мислење дека формирањето на сојузи и блокови, мотивирано од политичкиот интерес, се остварува од случај до случај и дека нема стабилни или формални групи во рамки на Организацијата. Посебен начин на создавање на групи и сојузи се т.н. прашања од заеднички интерес, односно прашања кон кои одредена група на земји сака да даде свој придонес за реализација на одредени цели. На пример, таков сојуз постои меѓу Луксембург, Словенија, Андора и други земји во однос на прашањата поврзани со заштитата на правата на детето, односно т.н. Група на пријатели на детските права. Создавањето на ваков тип на сојузи во голема мера е плод на личните афинитети и активности на самите амбасадори на земјите членки. Честопати личните афинитети се ползуваат и фокусираат во одредена област која има за цел заштита на права на одредена група на граѓани. Ваквите активности, коишто доведуваат до создавање на некакви сојузи, има афирмативен карактер како за земјата членка, така и за нејзиниот претставник лично.

Членството во Европската Унија претставува основа врз која се формира најсилниот и најдоминантен сојуз, за којшто веќе беше говорено во претходното прашање. Кон оваа група, со многу мали исклучоци и скоро по правило, се приклучуваат и земјите кандидати за членство во ЕУ. Тука можат да се споменат и западноевропските земји кои не се членки на ЕУ, но коишто имаат многу блиски релации, како што се: Норвешка, Швајцарија, Исланд и помалите Сан Марино, Андора и Лихтенштајн. Во зависност од темата којашто се обработува, свој приклучок презентира и Украина. Турција, во принцип, води сопствена политика и не се приклучува по инерција кон ставовите на ЕУ, иако е земја кандидат за членство.

Регионалната поврзаност и соработка претставува основа врз која се градат неколку групи на сојузи и блокови во Советот на Европа. Најчесто, заеднички позиции демонстрираат Нордиските земји (Норвешка, Шведска, Данска и Финска) кон кои се приклучуваат Исланд и трите Балтички земји (Латвија, Литванија и Естонија). Ваквото создавања на сојуз врз регионален принцип од страна на овие земји се води од потребата за одбрана на вредностите и принципите на Советот на Европа, но и поради политички интерес и потреба од

единство наспроти позициите на Русија, коишто овие земји ја гледаат како опасност за сопствената безбедност и територијален интегритет.

Регионални принцип, исто така, претставува основа за создавање на неколку други сојузи. Вишеградската група<sup>346</sup> и групата на земји членки на ГУАМ<sup>347</sup>, кои, исто така, настојуваат да креираат единствен став по одредени прашања од важност за овие земји можат да се вбројат во сојузи и блокови формирани врз оваа основа. Медитеранските земји прават сојузи врз основа на својата географска поставеност за прашања од посебен или заеднички интерес. Во однос на регионалната основа на здружување го издвојуваме мислењето на амбасадорот на земја од Кавкаскиот регион, поранешна членка на Советскиот Сојуз.

*Мултилатерални формат на Советот на Европа ја наметнува потребата од создавањето на сојузи меѓу земјите членки. Неизоставна основ аврз која се создава еден речиси постојан сојуз е членството во Европската Унија на 28 земји членки на Советот на Европа. Ова претставува предност за земјите членки на ЕУ за прашања од нивен посебен или заеднички интерес. Општо е познато дека се одржуваат редовни состаноци на земјите членки на ЕУ на неделно ниво, со цел усогласување на ставовите и координација при делувањето. Регионалниот принцип, исто така, претставува основа за создавање на сојузи. Тука би ги споменал Вишеградската група и групата на земји членки на ГУАМ, кои, исто така, настојуваат да креираат единствен став по одредени прашања од важност за овие земји. Јасен пример за регионална соработка и солидарноста, којашто претставува основа за создавање на сојузи, е примерот на нордиските земји. Овие земји, речиси, секогаш имаат унифицирани ставови за прашања од голема важност и чувствителност.*

Имањето спротивен интерес во однос на интересите на друга земја членка или група на земји, исто така, претставува основа која обединува група на земји.

---

<sup>346</sup> Вишеградската група земји ја сочинуваат: Чешка, Словачка, Унгарија и Полска. Формирана е во 1991 година во Вишеград, Унгарија во функција на остварување на меѓусебна соработка за потребите на евроинтегративниот процес на овие земји.

<sup>347</sup> ГУАМ - Организација за демократија и соработка која претставува група на земји во која членуваат Грузија, Украина, Азербејџан и Молдавија.

Создавањето на сојузи врз основа на позитивен пристап има постојан карактер, додека создавањето на сојуз врз основа на негативен став има времен карактер само за одредено прашање. Ваквиот начин на освојување не претставува цврста основа за создавање на сојузи поради тоа што земјите кои се во опозиција на одредено прашање имаат различни мотиви за таквиот став. Со сукцесивно отстранување на причините кои предизвикуваат една или група на земји да се спротивставуваат на одредена позиција, се намалува и бројноста во блокот на земји кои се групирале врз принципот на спротивставување. Овој начин на формирање на блокови придонесува за потемелен пристап во изнаоѓањето на решенија за одредени прашања кои ќе бидат на линија со вредностите на Советот на Европа, но понекогаш и со политичкиот интерес на дел од земјите. Сепак, мора да се нагласи дека постојат и постојани сојузи формирани врз оваа основа, а во чијашто основа лежат прашања во однос на одредени земји кон кои имаат заеднички негативен став<sup>348</sup>, иако во однос на други прашања истите земји би можеле да се најдат и на спротивни страни.

Во секоја од овие комбинации исклучително важна улога има човечкиот фактор, односно ефикасното спроведување на неопходните активности од страна на претставниците на дипломатските мисии. Тие претставуваат кохезивен фактор и од чијашто ефикасност зависи ефикасното остварување на посакуваната цел.

Сојузите коишто се формираат може да се засноваат на размената на меѓусебна поддршка во однос на прашања од посебен или заеднички интерес

---

<sup>348</sup> Прашањата поврзани со положбата на македонското национално малцинство во соседните земји обединува група на земји која, по правило, создава меѓусебен сојуз, спротивен на позициите на Република Македонија, која, пак, е поддржана од друга група на земји. Ваквите контрасојузи имаат исклучиво политички карактер. Тие се базирани врз политички интерес, кој во најголем број случаи е во спротивност со вредностите и принципите на Организацијата. Без оглед на фактот што на спротивната страна стои друга група на земји која нема заеднички политички интерес, освен оној за заштита на вредностите и принципите, ваквите контрасојузи се доволни за пролонгирање или блокирање на процесот на усвојување на одлуки во склад со, на пример, пресудите на ЕСЧП, наодите на мониторинг телата или принципите и вредностите на Организацијата. Ваквите сојузи придонесуваат на дневен ред на Комитетот на министри да се разгледуваат прашања кои се стари повеќе од десет години, како што се пресудите за ОМО Илинден против Бугарија или пресуди коишто се однесуваат на македонското национално малцинство во Грција. Ова претставува сериозен проблем на Советот на Европа за којшто во моментот нема ефикасно решение.

или, пак, да се воздржуваат од меѓусебна критика. Во овие случаи улогата на претставниците на земјите членки е значителна и зависи од нивните лични афинитети, односно дали ќе се приклонат кон поддршка на вредностите и принципите на Организацијата или, пак, ќе се одлучат за одбрана на интересите на земјата со која постојат пријателски односи. Вториот начин на однесување ќе придонесе да се создаде еден вид обврска кај другата земја да постапи реципрочно во обратен случај. Сепак, интересно е размислувањето на еден од соговорниците кој смета дека улогата на дипломатските претставници на земјите членки во создавањето на сојузите е мала и е сведена само на операционализирање на добиените инструкции. Негово мислење е дека добрите меѓусебни односи на одредени земји е клучна основа врз која може да се создаде некаков вид сојуз.

Политичкиот интерес, исто така, е мошне цврста основа за создавање на сојузи и е често применувана од страна на земјите членки. Постојат прашања кои се од заеднички интерес на одредени земји членки, но постојат и прашања за кои одредена земја членка нема политички интерес. Во таков случај можна е соработка и давање на поддршка кон земјата која има потреба од тоа. Во однос на други прашања, кога имаме обратен случај, улогите се заменуваат. На овој начин се креираат сојузи во рамки на Организацијата меѓу самите дипломатски претставништва. Во ваквите случаи улогата на претставниците на земјите членки е од исклучително значење, од причини што токму тие директно на терен имаат најточен увид за состојбите и односите во Организацијата и најпрецизно можат да одредат во кој правец треба да се делува со цел да се постигнат најефективни резултати во функција на заштитата на државните интереси.

Особено интересни се историската, културната, јазичната и религиската основа за формирање на блокови. Франкофонијата, како таква, е најприсутна во рамките на создавањето на сојузи врз основа на јазикот. Земјите членки на франкофонијата покажуваат голема активност во поглед на заштитата на сопствените културни вредности, но и во поглед на градење на сојузи за други прашања од нивен интерес. Франција, поддржана од останатите франкофонски земји, е силно посветена во правец на заштитата на францускиот јазик и неговата еднаква употреба во рамки на Советот на Европа. Постојат многу

чести реакции од оваа група на земји во правец на одржување на балансот со доминантниот англиски јазик, како и исполнување на статутарните обврски за нивна целосна еднаквост, особено во случаи кога се применува само англискиот јазик.

Многу ретка, скоро незабележлива, но сепак присутна е и религиската основа. За оваа основа не би можеле да кажеме дека се применува за формирање на сојузи, туку повеќе би можеле да ја посочиме како нешто врз кое постои размена на меѓусебна поддршка меѓу одредени земји. Оваа основа е застапена во помал обем, но доколку се најде во комбинација со друга основа може да придонесе за зголемување на блокот земји кои поддржуваат одредено прашање. Интересна е од причина што честопати, на самите состаноци на Комитетот на министри и неговите работни тела, се наметнува потреба од брзи одлуки. Во недостиг на време, ставовите на делегациите не можат да бидат плод на инструкции добиени од владите на земјите членки, туку ставови по лично наоѓање на претставникот на земјата којшто присуствува на состанокот. Значаен дел од земјите членки се претставени преку дипломати кои се припадници на различни религии, а има и делегации кои се претставени со припадници на една религија. Кај вторите постои конзистентност во политиките кои во одреден процент го содржат религискиот контекст, но кај првите можни се разлики во ставовите, во зависност од личната припадност на поединецот кој ја претставува земјата во моментот. Иако ова претставува ретка појава, сепак во одредени моменти испливува на површина и станува видлива. Сосема е друго прашањето дали овој контекст може да изврши клучно влијание, но во секој случај претставува дел од широката лепеза врз која се формираат сојузи во рамки на Советот на Европа.

Историскиот контекст на создавањето на сојузи претставува сериозна основа за здружување на земјите членки. Имено, дел од земјите членки имаат долги меѓусебни релации, коишто се протегаат низ историјата и истите во одредени случаи го препознаваат овој контекст и формираат еден вид на сојуз во однос на одредено прашање. Ваквиот сојуз обично е мал, составен од неколку земји, но доколку се најде во комбинација со некои од останатите основи, може да придонесе кон создавање на поголема група земји кои креираат заеднички став во однос на конкретното прашање. Оваа основа е доста ранлива и непостојана

и ако се соочи со притисокот на друг блок земји, креиран по некоја друга основа, може да се неутрализира. На пример, доколку ЕУ како блок застане зад одредена позиција и доколку постојат обиди за поинакво позиционирање на мал дел од земјите членки на ЕУ, мотивирани од историско-традиционални врски, големата „гравитациска“ сила со која располага ЕУ ќе биде сосема доволна за раскинување на тие врски и обединување на сите земји членки во одбрана на ставовите на ЕУ.

Земјите од поранешниот Советски Сојуз, кои сè уште се под одредено влијание на Русија, го користат историскиот контекст на заедничката припадност на поранешната држава и во одредени случаи делуваат на иста линија. Исто така, во одредени ситуации на сличен начин делуваат и земјите од поранешна СФРЈ, но не врз принципот на нечие влијание или доминација, како што е тоа случај кај земјите од поранешниот Советски Сојуз, туку врз принципот на меѓусебна солидарност и политички интерес.

Очигледно е дека постоењето на сојузи врз различни основи е присутно во Советот на Европа. Сепак, клучот за долготрајноста и влијанието на тие сојузи лежи во почитувањето на вредностите и принципите на Организацијата и посветеноста кон трите столба коешто на секој сојуз му ја дава најголемата сила и легитимитет. Во спротивно, ваквите сојузи се осудени на дегенерација или ефемерност.

И во однос на ова прашање не можеме да ја занемариме поделбата меѓу т.н. „стари и нови демократии“. Оваа поделба претставува сериозна основа за формирање на сојузи и блокови. Според член на мониторинг телата, доминантен блок секако се земјите од т.н. „стари демократии“, кои, потпомогнати од Секретаријатот, го имаат главниот збор во креирањето на политиките<sup>349</sup>. Улогата на претставниците<sup>350</sup> на земјите членки е мошне

---

<sup>349</sup> Во случајов мора да се направи одредена ограда со останатите мониторинг тела од причини што соговорничката е претставник или, пак, досега била претставник во две мониторинг тела на Советот на Европа. Овој факт не значи дека и во останатите мониторинг тела не би имале слична основа за креирање на сојузи, но, сепак, неопходно истото да биде потврдено со искази на членови во тие мониторинг тела.

<sup>350</sup> Претставниците на земјите членки можат да бидат во својство на класични претставници кои се номинирани од самата земја членка во својство на експерти претставници на земјите членки или, пак, претставници предложени од земјата членка, но избрани од органите на Советот на Европа. Вторите

значајна во контекст на привлекување на вниманието на останатите членови на мониторинг телата кон прашања кои се од интерес на земјата членка. Тоа го прават преку посочување на релевантни извори на информации: презентација на факти, исправка на неточни наоди, лобирање и барање поддршка, информирање за реалната состојба, поставеноста и начинот на функционирање на институциите на земјата од којашто доаѓа; активно учество за прашања кои се однесуваат на други земји, итн. Исто така, „старите демократии“ се доминантна основа за формирање на блокови и во рамките на самата група земји членки на ЕУ.

Основа којашто, по дефиниција, би требало да биде најдоминантна и најприсутна е заштитата на принципите и вредностите на Организацијата. Оваа основа секогаш обединува значајна група на земји, но не секогаш е доволна за да се справи со политичкиот интерес како основа. Политичкиот интерес можеби не успева да ја совлада или потисне основата на заштита на вредностите и принципите на Организацијата, но сепак е доволно силен за да забави или блокира одредени процеси во рамки на Советот на Европа. Сепак, заштитата на вредностите и принципите претставува примарен интерес на сите земји членки. Оваа основа претставува стожер околу кој се обединуваат сите земји членки и којашто го детерминира уникатниот профил на Советот на Европа како меѓународна организација. Заштитата на вредностите и принципите е најсилниот темел врз основа на кој се создаваат сите сојузи и групи и претставува огромен проблем за групата земји којашто има различни или спротивни позиции, засновани исклучиво врз политичка основа. Дури и сериозно мнозинство на земји не може да ги игнорира позициите засновани врз принципите и вредностите на Организацијата.

Улогата на државните претставници на земјите членки, во услови кога постои совпаѓање или спротивставување на државниот интерес на земјата од којашто доаѓаат, со интересот на Организацијата, добива дополнително на значење.

---

делуваат исклучиво во лично име во својство на експерти при што мора да внимаваат на нивниот однос со цел нивното работење да не биде доведено во контекст на исполнување на национална агенда. Нивното делување во правец на заштитата на националните интереси мора да биде исклучиво врз експертска основа, со примена на знаења од процедурален и суштински карактер. Поседувањето на дипломатски вештини е од исклучителна важност за правилно вклопување на активностите посветени на заштитата на државните интереси во рамки на пропишаните правила и процедури.

Нивната стручност, знаења и вештини се од исклучителна важност во процесот на создавање на сојуз со други земји, со цел заштитат на државниот интерес. Усогласувањето на државниот интерес со интересот на Организацијата, во услови кога постои очигледно несовпаѓање, е исклучително сложена активност која само со навремен пристап, стручност и знаење може да се постигне резултат во правец на заштитата на државниот интерес.

Како завршен коментар би го посочиле мислењето на амбасадор на една поранешна југословенска република, кој во најкратки црти и на наједноставен начин ја отсликува реалната состојба којашто владее во Советот на Европа поврзана со ова прашање. Тој смета дека сите споменати аспекти претставуваат основа за создавање на блокови и сојузи и во најголем број на случаи тоа се врши со примена на сите аспекти заедно. Неговиот одговор го сублимираме во следнава парафраза:

*Создавањето на сојузи, јас би рекол, претставува комбинација на сите основи и алатки кои стојат на располагање. Особено би ги истакнал заедничките интереси на различни земји што претставува цврста основа за создавање на сојузи. Исто така, фактот дека 28 земји, членки на Советот на Европа, истовремено припаѓаат на ЕУ, говори за тоа дека околу оваа основа се создава најголемиот блок на земји. Врз основа на сопствената припадност кон ЕУ, овие земји имаат обврска да ги координираат своите активности во рамки на Советот на Европа.*

*Квалитетот, стручноста и дипломатските вештини на претставниците на земјите членки на Советот на Европа, претставува неопходен услов за ефикасно реализирање на политиките и целите, но повеќе во правец на олеснување на процесите на создавање сојузи, отколку како фактор заслужен за генерирање на основ за создавање на сојузи.“*



#### 4.3. Посебен осврт кон спроведените интервјуа во однос на прашањата кои се однесува на начинот на функционирање на Секретаријатот на Советот на Европа, односно државните претставници вработени во Организацијата

##### 4.3.1. Влијанието на функционерите и вработените претставници на земјите членки во Советот на Европа во процесот на подготовка на нацрт одлуки, резолуции, како и другите документи кои се однесуваат или се од посебен интерес за земјите од каде што доаѓаат споменатите претставници и функционери

*Вработените и функционерите во своите активности се обврзани да се водат од бројни принципи. Во однос на прашањето би можеле да се издвојат неколку принципи, меѓу кои принципот на професионалност, кој пред сè значи почитување на вредностите и целите на Организацијата, како и принципот на етичност, што меѓу другото подразбира неутралност, непристрасност и делување ослободено од надворешно влијание. Од друга страна, процесот на подготовка на одлуките најчесто е продолжение на веќе започнати процеси, како, на пример, веќе усвоени резолуции, препораки, мислења итн. Не би требало да се занемари и хиерархискиот развој на документите, кој вклучува контрибуција на повеќе други вработени како на хоризонтално, така и на вертикално ниво. На крајот на веригата е Секретаријатот на Комитетот на министри, кој треба да биде заштитник на земјите членки во однос на Секретаријатот<sup>351</sup>. Сето ова создава една доста ограничена рамка на делување која придонесува за елиминирање на волунтаризмот и пристрасноста во подготовката на одлуките.*

Ова е став на четвртиот соговорник. Тој кон ова прашање се осврнува од аспект на идеално функционирање на Советот на Европа. Во преден план ги

---

<sup>351</sup> Се мисли на целокупниот Секретаријат под раководство на Генералниот секретар на Организацијата.

става изградените заштитни механизми преку кои се запазува професионалниот и непристрасен пристап од страна на вработените во процесот на подготовката на нацрт-одлуките, резолуциите, како и сите останати документи. Овој став ја прикажува теоретската поставеност на Организацијата, односно го отсликува посакуваниот и вистински начин на нејзино дејствување.

Сепак, и покрај тоа што Советот на Европа, по дефиниција, треба да претставува организација која на непристрасен и принципиелен начин ќе се грижи и залага за негување и заштита на основните вредности врз кои се потпира, во реалноста нема целосна непристрасност и принципиелност. Независно од постоењето на сите механизми за контрола, истото не значи дека не постојат обиди за делување на линија на заштита на државните интереси, како и нивна успешна примена со користење на соодветни знаења и алатки кои стојат на располагање, а кои не излегуваат надвор од пропишаната рамка на делување.

Функционирањето на секој сегмент од Советот на Европа во реалноста, а особено во смисла на функционирањето на кадровските ресурси со коишто располага Организацијата, ја потврдува констатацијата за постоењето на одредени аномалии при исполнувањето на обврските, надлежностите и мандатот дефинирани во Статутот и останатите акти со кои се пропишува начинот на функционирање на вработените лица во Советот на Европа. Иако поголемиот број од вработените претставници се придржуваат кон принципот на професионалност и непристрасност, не е занемарлив бројот на оние кои делуваат во правец на заштита на државните интереси. Ваквото делување продуцира појава на тајни влијанија, кои особено доаѓаат до израз во клучни моменти од функционирањето на Советот на Европа.

Вработените претставници имаат исклучително важна улога во процесот на подготовка на сите нацрт-документи. Тие се оние кои го пишуваат текстот на сè она што подоцна претставува основа за дебата и усвојување. Нивните интервенции во однос на текстот на одлуките, особено оние кои се однесуваат на земјите од каде што доаѓаат, не се многу чести и видливи. На овој начин ја

заштити својата позиција заради обврската да делуваат непристрасно и професионално. Сепак, во клучни моменти, кога има потреба од заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат, изнаоѓаат соодветни форми на дејствување преку кои вршат влијание во полза на заштитата на државните интереси на сопствените земји.

Ваквите активности кои можат да предизвикаат одредени влијанија на клучните процеси во рами на Советот на Европа, а во кои се инволвирани вработените лица, честопати се прилично очигледни. За нив слободно можеме да кажеме дека се сосема несоодветни и негативни за кредибилитетот на Организацијата. Ова особено се однесува на оние коишто се базираат на реализација на национална агенда и заштита исклучиво на државниот интерес.

Од друга страна, влијанијата, контактите и соработката на дипломатските претставници на земјите членки со вработените претставници од истата земја, доколку се насочени кон промовирање на универзални вредности од интерес на сите земји членки, продуцираат позитивни ефекти.

Според мислењето на амбасадор на земја членка на ЕУ, официјалните претставници на Советот на Европа треба да бидат непристрасни, да се придржуваат до принципите и вредностите на Организацијата, како и да не бидат подложни на политички влијанија од страна на земји членки или други центри на политичка или финансиска моќ. Сепак, според нејзино мислење, постојат ситуации кога влијанието на земјите членки врз функционерите или вработените кои доаѓаат токму од тие земји членки, може да биде навистина присутно, дури и прилично забележливо за останатите учесници во работата на Советот на Европа. Постојат неформални контакти меѓу членовите на постојаните мисии на одредени земји членки со поединци кои работат во Советот на Европа, а коишто потекнуваат токму од тие земји членки. На овој начин обострано се нарушува професионалниот интегритет и непристрасност на функционерите и вработените во Организацијата и тоа на штета на принципите, вредностите, како и на штета на поедини земји членки на Советот на Европа.

Овие контакти можат да имаат и позитивен аспект, особено кога се работи за прашања од општ интерес, на пример, прашањето за заштита на правата на децата. Во ваков случај, непосредните контакти со претставниците на Секретаријатот, особено оние кои доаѓаат од земјата членка, а која е двигател на одредени процеси, можат позитивно да влијаат на реализацијата и имплементацијата на зацртаните цели.

На сличен став е и амбасадорот на една од поранешните советски републики. *Функционерите и вработените лица во Советот на Европа треба да бидат неутрални и ослободени од каков било вид на влијание или инструкции кои доаѓаат од официјалните дипломатски или политички претставници на земјите членки, особено од оние земји од коишто доаѓаат. Неутралност, професионалност и непристрасност се клучни елементи за секој член на Секретаријатот при извршувањето на неговите/нејзините службени должности. Во најголем дел од случаите, вработените во Советот на Европа дејствуваат врз основа на почитување на вредностите на Организацијата и строго се придржуваат кон принципот на непристрасност и неутралност. Сепак, не треба целосно да се занемарат и игнорираат некои тајни влијанија од страна на службените лица во текот на процесот на подготовка на одредени одлуки, особено оние кои се од посебен интерес за одредени земји членки, како и функционери кои доаѓаат од тие земји.*

Процесот на подготовка и усвојување на одлуките во рамки на Советот на Европа е еден од најзначајните и најинтересните аспекти од функционирањето на Организацијата. Влијанието во рамки на овој процес е неизбежно и вообичаено кога се работи за делувањето на дипломатските претставници на земјите членки. Но, тука не можеме да го занемариме и влијанието вработените во Советот на Европа, кои, на извесен начин, се претставници на земјите членки. Нема сомневање дека претставниците на земјите членки, вработени во Советот на Европа, имаат значајно влијание врз процесот на изготвување на нацрт-содржината на документите, е став на амбасадор на една земја од поранешна Југославија. Според него, тие поседуваат бројни инструменти со кои учествуваат во управување на процесот на подготовка на документите.

Најголемо влијание врз процесот на подготовка и усвојување на одлуките, резолуциите, како и сите останати документи имаат претставниците на најголемите земји. Колку е повисока позицијата на која се наоѓа претставникот, толку е поголемо неговото влијание. Земјата којашто нема свои претставници на високи позиции има далеку помали шанси да изврши влијание во процесот на подготовка и усвојување на документите. Од тие причини, секоја од земјите членки настојува да позиционира свој претставник на што е можно повисока позиција во рамки на Организацијата. Ваквата тенденција на земјите членки е јасен показател дека поставувањето на кадри на високи позиции претставува можност за поголема одбрана на сопствените државни интереси. Затоа, земјите членки настојуваат да позиционираат што е можно поголем број на свои претставници на што е можно повисоки и повлијателни позиции.

Сепак, не секоја земја е во можност да издејствува нејзините претставници да бидат позиционирани на посакуваните позиции, особено помалите земји. Постои конкуренција и постојан натпревар за освојување на посакуваните позиции, особено помеѓу најголемите и највлијателните земји. Честопати овој натпревар се решава со меѓусебни договори, кои претежно се склучуваат во рамки на ограничен број на влијателни земји. На овој начин, се договараат позициите и размената на меѓусебна поддршка за кадрите кои доаѓаат од тие земји. Исто така, во рамките на овој процес на договарање се одбираат и претставници на помалите земји, кои во дадениот случај претставуваат компромисно и широко прифатливо решение за позицијата од интерес. Токму изборот на Генералниот секретар на Советот на Европа претставува едно такво компромисно и широко прифатливо решение, зад кое застанаа влијателни западноевропски земји, но и земји како Русија и Турција.

Амбасадорката на една балканска земја, сосед на Република Македонија, настапи од позиција на претпоставка и логичен заклучок. Имено, таа смета дека нормално би било вработените претставници на земјите членки во Советот на Европа да постапуваат сосема непристрасно и независно од влијанието на сопствената земја. Меѓутоа, фактот дека големите и влијателни земји членки на Организацијата, кои имаат свои претставници на моќни позиции во Советот на Европа, претставува индикација која наведува на заклучок дека истите ја имаат најголемата можност да влијаат во процесот на

подготовка на нацрт-документите. Од страна на оваа соговорничка немаме експлицитно тврдење дека постои влијание од страна на вработените лица врз процесот на подготовка на нацрт-документите, но имаме имплицитно укажување фокусирано на големите земји членки дека истите имаат инструменти преку кои се врши влијание и во овој сегмент од функционирањето на Советот на Европа.

Констатацијата за исклучително важната улога на вработените претставници на земјите членки, беше потврдена и дополнета од амбасадорот на земја од Кавкаскиот регион. Според него, значењето и влијанието на секој поединец е толку поголемо колку што е повисока функцијата на којашто е позициониран во рамки на Секретаријатот. Честопати овие претставници делуваат во функција на заштита на државните интереси на земјите од коишто доаѓаат, но честопати делуваат и во функција на „заштита на интересите на Секретаријатот“, којшто во одредени случаи делува како земја членка на Организацијата. Овој начин на однесување укажува на големата моќ и широкиот спектар на можно делување коешто го има Секретаријатот и поедини претставници вработени во Организацијата. Овој феномен е карактеристичен за Советот на Европа како организација во која Секретаријатот игра значајна улога и дури е посочуван како субјект кој што делува како земја членка.

Улогата на Секретаријатот, гледано во целина, е, исто така, интересна за анализа. Секретаријатот го сочинуваат претставници на земјите членки вработени во Советот на Европа. Делувањето на секој поединец одделно произведува резултанта која на крајот може да се дефинира и како став на Секретаријатот. Доаѓањето до таквата резултанта е процес во кој се интегрирани активностите на секој учесник во таквиот процес, но на крајот од денот Секретаријатот е оној субјект кој застанува зад т.н. „краен производ“. Во продолжение на процесот Секретаријатот ја игра својата улога до финалното усвојување на одлуките, а за која посебно ќе стане збор во овој труд. Можеме да заклучиме дека и во рамките на самиот Секретаријат постои сериозен натпревар за наметнување на ставови коишто имаат за цел заштита на државниот интерес.

Во овој процес особено значење и влијание имаат секретарите на органите и телата на Советот на Европа. Тоа се оние коишто имаат клучна улога во сите

процеси, а со тоа и најголемо влијание во процесот на подготовка и усвојување на документите. Во принцип, ваквото влијание треба да биде непристрасно и професионално, на линија со вредностите и принципите на Организацијата и во најголем број случаи функционираат на таков начин. Системот на контрола и вклученост на повеќе инстанции во рамки на процесот на подготовка на документите, создава ограничен простор на делување. Но, ние зборуваме за одредени исклучоци кои го потврдуваат несовршениот карактер и начин на функционирање на Советот на Европа.

Во контекст на претходно кажаното, амбасадорот на една поранешна југословенска република којашто е членка на ЕУ, смета дека влијанието на вработените во Советот на Европа во однос на документи кои се предмет на обработка на органите и телата на Организацијата, а се однесуваат на нивните матични земји е прилично лимитирано. Ова тврдење ја потврдува констатацијата дека овде говориме за исклучоци, а не за правило според кое функционира Советот на Европа. Оценката на соговорникот има општ карактер, при што не се исклучува можноста за појава на поедини случаи кои претставуваат пример за вршење на влијание врз национална основа. Тој истакна дека како претставник на својата земја нема никакво влијание врз вработените кои доаѓаат од неговата земја. Одговорот којшто го даде се засноваше на сопствениот пример, што не ја исклучува можноста другите претставници да имаат поинакво искуство, којшто, патем кажано, ретко кој отворено би го потврдил. Бројот на вработени кои доаѓаат од оваа земја е прилично мал и тие не се наоѓаат на високи позиции. Според негово мислење улогата на Секретаријатот е значително поголема, особено во контекст на развој на правните инструменти или т.н. „меко законодавство“. Исто така, влијанието на Секретаријатот е особено изразено во делот на формулирањето на нацрт-содржината на одлуките, резолуциите и останатите документи.

На нашата забелешката дека, сепак, и членовите на Секретаријатот доаѓаат од некоја од земјите членки на Советот на Европа и дека токму тие, кои се на високи позиции во рамки на Организацијата можат да имаат клучно влијание врз севкупните процеси, соговорникот сметаше дека најголемо влијание има Секретарот на Комитетот на министри и секретарите на останатите органи и тела на Организацијата.

На дополнителното прашање, врз која основа овие функционери го ефектуираат сопственото влијание, односно дали тоа е врз принципиелна основа и стручност или, пак, врз основа на националните интереси на земјата од која доаѓаат, одговорот беше дека постои можност за присуство на влијание на националните елементи при дејствувањето на овие претставници, но во комбинација со повеќе други фактори.

Вработени во Советот на Европа имаат можност да влијаат врз процесот на креирање на содржината на нацрт-одлуките и во мониторинг телата. Ваквата можност особено ја имаат претставниците кои се позиционирани на истурени позиции во секретаријатите на овие телата. Секој член на секретаријатот на некое од мониторинг телата има можност директно да влијае врз креирањето на политиките и документите кои се усвојуваат од страна на мониторинг телото. Иако вработените во Организацијата имаат примарна задача да помагаат во работата на мониторинг телата, особено оние коишто имаат директна соработка со експертите од земјите членки, сепак со нивното прекумерно инволвирање во содржинскиот дел од работата, на некој начин, ја девалвираат улогата на експертите, претставници на земјите членки.

Во случајов имаме класичен судир на два вида претставници на земјите членки. Од една страна се експертите, а од друга страна вработените претставници на земјите членки на Советот на Европа.

Делувањето во правец на заштита на државните интереси не е само случајна појава, туку истата претставува државна стратегија на одредени земји членки. Некои амбасадори и дипломатски претставници на земјите членки скоро и отворено остваруваат контакти со вработените претставници од својата земја, коешто претставува груб пример на повреда на принципот на непристрасност и професионалност. Ова е став на македонски дипломат со големо искуство и познавање на начинот на функционирање на Советот на Европа. Таа смета дека постои силно влијание на поедини државни претставници, вработени во Советот на Европа, особено во фазата на подготовка на нацрт-документите. Дава и конкретен пример преку кој ја илустрира ваквата појава. Исто така, дава и еден вид дефиниција на оваа појава, не само како индивидуален чин на дејствување на поединци, туку како државна стратегија и начин на делување



преку кој со користење на сите расположливи кадровски ресурси се бранат државните интереси.

*Вработените во Советот на Европа имаат обврска да делуваат независно и во целост да ги применуваат правилата на Организацијата. Сепак, во реалноста тоа не е така и честопати сме сведоци да за исти тип на повреда на човековите права има евидентно огромна разлика во пристапот на решавањето на таквите случаи<sup>352</sup>. Во ваквите случаи националната припадност на вработените во Советот на Европа влијае на тоа одредени теми да не се третираат на соодветен начин доколку истите се однесуваат на земјите од коишто доаѓаат самите вработени лица. Евидентен пример е Секретаријатот за следењето на имплементацијата на пресудите, со кои Република Македонија има долгогодишно негативно искуство во примената на двојни стандарди и селективен пристап во следењето на судските пресуди, а којшто бил на штета на националните интереси на Република Македонија. Брзото и несоодветно затворање на судските пресуди, без да биде обезбедено нивно целосно извршување и имплементација на општите и индивидуални мерки, е пракса којашто во неколку наврати била применета од страна на Советот на Европа, особено кога се работи за прашања директно поврзани со правата на македонското национално малцинство во Грција и Бугарија. Сметам дека е воспоставен систем којшто совршено функционира во правец суштествени пресуди да се затворат, а одговорните држави да не направат ништо. Како е возможно да нема никаква реална документација за процесот на имплементацијата на пресудата „Сидоропулос и останати против Р. Грција“? Дали ваквите појави се случајни? Дали се работи за организирана активност на Р. Грција за окупирање на клучни места во Организацијата, кои ќе им овозможат понатамошно делување во функција на заштита на државните интереси? Сметам дека се работи за добро смислена државна стратегија!*

Од изнесеното можеме да заклучиме дека вработените претставници имаат исклучително моќна и влијателна позиција во рамки на севкупното функционирање на Советот на Европа. Практиката и начинот на којшто

---

<sup>352</sup> Соговорникот мисли на процесот на извршување на судските пресуди на ЕСЧП.

функционира Организацијата им овозможува доволен простор на вработените лица за делување во правец на заштита на државните интереси. Поголем дел од вработените претставници се придржуваат кон начелата на професионалност и непристрасност, но постои дел кои го користат ваквиот простор и делуваат во правец на заштита на државните интереси. Со други зборови кажано, ваквото делување претставува злоупотреба на сопствената позиција на штетат на интересите на други земји, како и на општите интереси на Организацијата.

Без оглед на тоа како го оценуваме делувањето на вработените претставници, се наметнува заклучокот дека ако државните претставници вработени во Советот на Европа се ефикасни во сопственото делување во рамки процесот на подготовка на нацрт-одлуки, резолуции и други документи кои се однесуваат или се од посебен интерес за земјите од каде што доаѓаат, тогаш ќе има поголема заштита на државните интереси.

#### 4.3.2. Улогата на Секретаријатот на Советот на Европа во целокупниот процес на донесување одлуки

Секретаријатот на Советот на Европа има исклучително важна улога во рамки на Организацијата. Секретаријатот е длабоко инволвиран во процесот на усвојување на одлуки. Имајќи го предвид фактот дека Комитетот на министри е органот којшто ги усвојува одлуките во име на Советот на Европа, токму Секретаријатот на Комитетот на министри ја има најголемата моќ и влијание во процесот на усвојување на одлуките. Исто така, секретарот на Комитетот на министри, како прв човек на овој дел од Секретаријатот на Организацијата, е една од најважните и највлијателните фигури во рамки на Советот на Европа. Аналогно на претходно кажаното, секретаријатите на останатите органи и тела, како и нивните секретари и извршни секретари, играат важна улога соодветно на позицијата на која се наоѓаат.

Токму Секретаријатот на Комитетот на министри и Секретаријатот на Советот на Европа ги предлагаат нацрт-одлуките е една од констатациите на амбасадорка на земја членка на ЕУ, која учествуваше во интервјуата. Тоа е

воспоставена пракса и тука лежи најголемата моќ на Секретаријатот. Како најочигледен пример, преку кој може да се потврди ваквиот став, е усвојувањето на Буџетот на Советот на Европа. Процедурата на усвојувањето на Буџетот се спроведува на секои две години, при што токму Секретаријатот на чело со Генералниот секретар на Советот на Европа поднесува Предлог на буџетот до Комитетот на министри, со што ја дава почетната интонација на целокупната дебата којашто следи. Со самото предлагање на Буџетот, всушност, се предлагаат и програмите и активностите коишто треба да бидат реализирани во наредниот двегодишен период, а за коишто е неопходна финансиска поткрепа од средствата од Буџетот. На овој начин, уште во оваа фаза, се дефинираат тематските приоритети кон коишто ќе се фокусира вниманието на Организацијата за наредните две години. Според соговорничката, логично би било најпрвин земјите членки да предложат и усвојат програма, тематски приоритети и активности кон коишто ќе биде фокусирана Организацијата, а во втора фаза Секретаријатот да биде задолжен да достави Предлог-буџет којшто ќе се однесува на усвоената програма. Токму врз примерот на усвојувањето на Буџетот на Советот на Европа, мошне јасно се детерминира огромната моќ која што ја има Секретаријатот во рамки на Организацијата и тоа не само во однос на поединечни одлуки, туку и во однос на реализацијата на повеќегодишна политика, програми и активности на Советот на Европа.

Ова води кон заклучок дека Секретаријатот на Комитетот на министри игра клучна улога во насочувањето на процесот на усвојување на одлуки, што говори за неговата огромна моќ.

Во однос на влијанието и значење на Секретарот на Комитетот на министри го издвојуваме ставот на уште еден амбасадор на земја членка на ЕУ. Секретарот на КМ треба да биде именувано лице во согласност со актуелните процедурални правила<sup>353</sup>. Евентуалните измени<sup>354</sup> на начинот на

---

<sup>353</sup> Секретарот на Комитетот на министри се именува од страна на Генералниот секретар на Советот на Европа, но со формално одобрување од страна на Комитетот на министри.

<sup>354</sup> Соговорникот се осврнa на ова прашање со намера да го илустрира големото значење на оваа позиција во рамки на Организацијата. Мотивиран од меѓусебните разговори на претставниците на земјите членки, особено имајќи го во предвид фактот што интервјуто беше спроведено во период кога

поставувањето на личноста којашто ќе ја извршува функцијата секретар на Комитетот на министри, може да доведе до нарушување на воспоставениот начин на функционирање на Организацијата. Имено, измената во начинот на поставување на Секретарот на Комитетот на министри, на пример, по пат на гласање од страна на Комитетот на министри, може да води кон избор на личност којашто има политичка поддршка од мнозинството земји членки, но којашто ќе ги нема потребните стручни квалификации. Неоспорно е дека Секретарот на Комитетот на министри треба да поседува високо ниво на стручни квалификации, но, во исто време, треба да поседува дипломатски и организациони квалитети со цел позитивно да влијае на процесите на усвојување на одлуките. Поставувањето на личност на оваа позиција по пат на избори е неприменливо и има свои слабости<sup>355</sup>.

Секоја личност, назначена на оваа позиција, на почетокот на мандатот настојува да ја извршува функцијата во рамки на пропишаните надлежностите. Сепак, со тек на време и со тек на осознавањето на моќта на функцијата, поедини функционери си дозволуваат прекумерно мешање во работата на Комитетот на министри, кон кој треба да даваат исклучиво стручна помош во рамки на сопствениот мандат. Според нашето мислење, кое беше потврдено во разговорот со овој и повеќе други соговорници, токму секретарот на Комитетот на министри<sup>356</sup> претставува класичен пример за такво однесување.

---

истекуваше мандатот на дотогашниот Секретар на Комитетот на министри и се бараше погодна личност којашто ќе ја наследи, соговорникот се фокусираше токму на изборот и ефектите коишто би произлегле од таквиот избор на Секретар на Комитетот на министри.

<sup>355</sup> Доколку секретарот на Комитетот на министри би бил поставен на оваа позиција по пат на избори, односно ако не доаѓа од редот на искусните членови на Секретаријатот на Советот на Европа, тогаш тој или таа би се соочиле, најпрвин со сопствените слабости од стручен аспект, можните манипулации од страна на други членови на Секретаријатот, немањето на контрола врз колективната меморија, итн. Во такви услови би имале ситуација сето она што им се случува како негативност на претседавачите со Комитетот на министри, во смисла на нивно ставање во втор план и раководење од сенка од страна на Секретаријатот на чело со секретарот на КМ, да се случува на секретарот на Комитетот на министри. Според мислење на соговорникот, но и според наше мислење, ваквата состојба би била далеку поопасна за тековното и непречено работење на Комитетот на министри, отколку во услови коишто владеат во моментот, имајќи ги во предвид сите постоечки слабости.

<sup>356</sup> Се мисли на секретарот којшто ја извршување функцијата до крајот на 2016 година.

Инаку, овој амбасадор смета дека е невозможно да се реши проблемот со Секретаријатот.

Каков е начинот на функционирање и работата на извршните секретари во рамки на мониторинг телата може да видиме од исказот на член во едно од мониторинг телата.

*Особено е значајно да се нагласи големото влијание на Секретаријатот и на извршниот секретар, кои, фактички, ја водат целата политика на Комитетот<sup>357</sup>. Со оглед на фактот дека експертите (претставници на земјите членки) доаѓаат и си одат, при што не постои нивна меѓусебна координација и соработка во периодот помеѓу две седници, истите не можат многу да влијаат врз креирањето на политиките. Поради тоа, главната работа, задолженија и обврски се на товар на тимот на Секретаријатот. Ваквата воспоставена пракса им овозможува поголема самостојност и независност на членовите на Секретаријатот, а со тоа и поголемо влијание во креирањето и донесувањето на одлуките.*

Оваа илустрација јасно наведува на заклучок дека влијанието на Секретаријатот во работата на мониторинг телата е исклучително големо, со што се потврдува заклучокот за севкупното влијание на сите оние структури коишто се дефинираат под поимот Секретаријат.

Покрај тоа што има големо влијание во процесот на усвојување на одлуките, исто така, Секретаријатот е и директен иницијатор на одредени прашања и цели проекти, кои подоцна стануваат предмет кон кој се фокусира вниманието на целокупната Организација. За разлика од другите меѓународни организации, Секретаријатот на Советот на Европа, а особено Секретаријатот на Комитетот на министри, покрај тоа што во голема мера е инволвиран во процесите на донесување одлуки, тој се јавува во улога на директен иницијатор на одредени прашања и цели проекти.

Во тој контекст, најголемата моќ на Секретаријатот се лоцира во неговата активна улога во процесот на подготовка на нацрт-одлуките и другите документи кои се усвојуваат од страна на Комитетот на министри. Во оваа фаза земјите членки се мошне пасивни и му допуштаат простор на

---

<sup>357</sup> Се мисли на ГРЕКО.

Секретаријатот да ги иницира и креира првичните верзии на текстот на одлуките. Тоа на Секретаријатот му дава исклучително силна позиција од причини што во следните фази од процесот на усвојување на одлуките, претставниците на земјите членки мора да вложат огромни напори, при што имаат мали шанси за да направат суштински измени на нацрт-верзијата на текстот.

Во однос на ова прашање беше разговарано со уште еден соговорник, кој во моментот ја извршуваше функцијата амбасадор на една западноевропска земја, членка на ЕУ. Соговорникот е дипломат со богато искуство во мултилатералната дипломатија. Тој е претставник на една западноевропска земја, членка на Европската Унија. Разговорот со него беше фокусиран исклучиво на ова прашање.

Соговорникот презентираше сосема идентично мислење како и останатите учесници во интервјуто, пред сè во однос на правење споредба на улогата на Секретаријатот на Советот на Европа со другите мултилатерални организации. Поконкретно, споредбата беше направена меѓу Советот на Европа и Организацијата на обединети нации. Во рамки на ООН, Секретаријатот игра улога на поставена структура која дава логистичка поддршка на земјите членки во процесот на усвојувањето на одлуките. Иницијативите, преговорите меѓу земјите членки, предлог-одлуките и сите останати аспекти поврзани со супстанцијалното функционирање на ООН, се резултат на активностите на земјите членки. Дури и непосредните преговори меѓу земјите членки се одвиваат без присуство на Секретаријатот. Во рамките на ООН, Секретаријатот има строго извршна улога во фазата на спроведување и извршување на усвоените одлуки. Спротивно на сето ова, впечатокот со кој се има стекнато соговорникот во однос на улогата и функционирањето на Секретаријатот на Советот на Европа е сосема различна. Имено, Секретаријатот на Советот на Европа покренува иницијативи и во најголем број случаи токму Секретаријатот е оној којшто ги презема првите чекори во однос на одредени прашања. Секретаријатот подготвува нацрт-одлуки и директно учествува во процесот на нивното усогласување. Учествува во процесот на преговарање меѓу две или повеќе земји членки. Има ексклузивна надлежност врз процесот на егзекуција на усвоените одлуки. Беше искажана зачуденост од

инертниот однос на земјите членки и во најголем број случаи прифаќањето на иницијативите и предлозите на Секретаријатот.

Од овде произлегува заклучокот дека претставниците на земјите членки мораат да делуваат навремено и да бидат активни уште во фаза на подготовка на нацрт-документите. Колку е поголема нивната ефикасност, токму во оваа фаза, толку ќе бидат поефикасно заштитени државните интереси. Активниот пристап на претставниците на земјите членки во оваа фаза може да произведе додадена вредност за земјата чишто претставници ефикасно и активно ги извршуваат своите работни задачи. Нивната активност ќе придонесе во нацрт-одлуката да бидат вградени позициите на земјата членка, а притоа самата земја директно да не се изложува на вниманието на останатите земји членки и да ги избегне евентуалните директни дипломатски конфронтации. Сите овие активности на подготовка на нацрт-текст, во голема мера зависат од тоа какви афинитети и политички гледања имаат клучните функционери од Секретаријатот кон ставовите на одредена земја членка. Секако дека и добрите лични релации меѓу претставниците на земјите членки со поединци од Секретаријатот и играат исклучително значајна улога.

Секретаријатот на Советот на Европа има надлежност во процесот на следењето на извршувањето на препораките, одлуките, судските пресуди, како и ратификацијата на конвенциите на Советот на Европа. Сето ова му дава дополнителна моќ и можност за контрола над она што претходно, во вид на одлука, било усвоено од страна на надлежните органи и тела. Неговата улога на чувар на колективната меморија и праксата на делување, му става на располагање доволно алатки кои се применуваат во функција на надминување на спорни и комплицирани ситуации. Големата улога и влијание коешто го има Секретаријатот во процесот на усвојување на одлуки, во голема мера се должи на неговата моќ да располага и управува со институционалната меморија на советот на Европа. Овој елемент дополнително го прави Секретаријатот еден од највлијателните учесници во процесот на усвојување на одлуки.

Од друга страна, силната позиција на Секретаријатот му овозможува доволен простор да игра исклучително корисна улога на непристрасен арбитер и медијатор во однос на прашања за кои постои несогласување меѓу две или повеќе земји. Секретаријатот претставува кохезивен елемент во

Организацијата, којшто помага во нејзиното функционирање и нејзината соработка со земјите членки. Ова треба да биде една од примарните функции на Секретаријатот на Комитетот на министри во процесот на усвојување на одлуки. Потребата од неговата неутралност, непристрасност и професионалност, кои претставуваат неопходни и неизоставни елементи во неговото делување, можат да придонесат во зголемување на ефикасноста на работењето на Организацијата. Исто така, ваквиот начин на делување го олеснува процесот на усвојување на одлуки и придонесува за усвојување на разумни и квалитетни одлуки во согласност со принципите и вредностите на Советот на Европа.

Професионалниот и непристрасен пристап од страна на Секретаријатот би претставувало идеален начин на функционирање на Организацијата. Сепак, и покрај бројните позитивни страни коишто со себе ги носи огромната моќ со која располага Секретаријатот, во повеќе наврати и од повеќе учесници во интервјуто беше потенцирано дека во реалноста не постои идеална непристрасност и професионалност. Тенденцијата поединци да настојуваат да играат на картата на заштитата на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат, наметнува потреба од будност и активна вклученост на дипломатските претставници на земјите членки во процесот на усвојување на одлуки. Активностите на поедини претставници на Секретаријатот засновани на национална агенда, од една страна може да помогне во заштита на позициите на една или група на земји членки, но од друга страна може да ги загрози позициите на друга земја или група на земји. Во вакви ситуации доаѓа до сериозни судири меѓу претставниците на загрозените земји членки, како со претставниците на фаворизираните земји, така и со претставниците на Секретаријатот. Активностите на поедини претставници на Секретаријатот се исклучително софистицирани и тешки за детектирање, коешто дополнително ја усложнува работата на дипломатските претставници.

Од овде се наметнува заклучокот дека ако дипломатските претставници именувани од земјата членка се ефикасни, тогаш ќе има поголема заштита на државните интереси, како и ако државните претставници, членови на Секретаријатот на Советот на Европа, се ефикасни, тогаш ќе има поголема заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат.



Благодарение на исклучително силната моќ и влијание на Секретаријатот во процесот на усвојување на одлуки, се стекнува впечаток дека Советот на Европа е организација раководена од Секретаријатот. Постои и таква појава дел од членовите на Секретаријатот да делуваат во правец на заштита на интересите на самиот Секретаријат, односно интереси кои ниту се на линија на интересите на Организацијата како целина, ниту, пак, на линија на одредена земја или група на земји. Ваквото делување создава впечаток дека Секретаријатот делува како политички субјект, односно како засебна земја членка на Советот на Европа.

Една од овие констатации беше потврдена од амбасадорот на земја од поранешниот Советски Сојуз. Тој прави дополнителна анализа на начинот на којшто делува Секретаријатот, улогата на поедини функционери кои се дел од Секретаријатот, како и односот на земјите членки кон Секретаријатот во делот на усвојувањето на одлуките.

*Улогата на Секретаријатот, како и на одредени влијателни негови членови е исклучително значајна во процесот на усвојување на одлуки. Ваквата улога на Секретаријатот придонесува да се слушаат критики дека Секретаријатот, особено Секретаријатот на Комитетот на министри, доминираат во Организацијата, коешто Советот на Европа го прави организација управувана од Секретаријатот. Причините за ваквата состојба можат да се бараат во персоналниот состав на Секретаријатот, особено во личноста којашто претходно ја извршуваше функцијата Секретар на Комитетот на министри<sup>358</sup>. Од друга страна, улогата на Секретаријатот, исто така, зависи од тоа каква моќ ќе му биде дадена од страна на земјите членки. На пример, ако не постои иницијатива од страна на земјите членки за подготовка и усвојување на одредена одлука, тогаш таа улога ќе ја преземе Секретаријатот. Колкав простор за делување ќе му биде овозможен на Секретаријатот и неговите функционери, толкава ќе биде и неговата улога и влијание во процесот на усвојување на одлуки. Токму ова претставува клучен елемент од кој зависи тоа колку земјите членки*

---

<sup>358</sup> Се мисли на личноста којашто беше на оваа позиција до крајот на 2016 година. Интервјуто беше реализирано во текот на 2017 година, по назначувањето на нов секретар на Комитетот на министри.

*сакаат да учествуваат во споделувањето на улогата на активен и влијателен учесник во процесот на усвојување на одлуки и воопшто во Организацијата.“*

Во слична насока говори и дипломат од Република Македонија. Таа прави поделба на улогите кои што ги извршуваат различните сегменти од Секретаријатот, нагласувајќи ја значајната улога којашто ја има во целина во процесот на усвојување на одлуките, како и неговото делување како посебен субјект.

*Секретаријатот на Комитетот на министри е главен врзувачки елемент во процесот на усвојување на одлуки. Секретаријатот понекогаш делува и како политичко тело, надвор од своите ингеренции, во функција на насочување на процесот. Во процесот на усвојување на одлуки неопходна е соработка со Кабинетот на Генералниот секретар, преку која директно се влијае во креирањето на политиките на Организацијата. Останатите сектори од Секретаријатот на Советот на Европа, се задолжени за подготовка на сите документи, конвенции, одлуки, извештаи и др., следејќи ги насоките дадени од Генералниот секретар и Секретаријатот на Комитетот на министри. Добрата меѓусебна координација на сите сегменти од Секретаријатот е особено значајна и неопходна во однос на сензитивни политички прашања, кои, покрај политичкиот елемент, мора да ги задоволат критериумите поврзани со почитувањето на процедуралните правила и вредностите и принципите на Организацијата.*

Следствено на погоре изнесеното, може слободно да ја повториме констатацијата дека постои неопходност од комуникација и соработка со Секретаријатот. Оваа соработка ќе овозможи подобра стартна позиција во однос на прашања од интерес на земјата, но и можност за навремено детектирање на активностите на поедини припадници на Секретаријатот засновани на национална агенда.

#### 4.3.3. Постојењето на разлики, несоодветно ниво на меѓусебна координација, како и постоење на спротивставени позиции меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар на Советот на Европа

Односите коишто владеат во Советот на Европа помеѓу структурите на Секретаријатот се една од најсензибилните теми за истражување. Многу е тешко да се дојде до апсолутно прецизен одговор од причини што овие односи зависат од низа фактори, како што се: пристапот кон работата на секој поединец, неговите политичките афинитети, меѓусебните лични односи, конкретните прашања кои се третираат и др. Ова е тема која е исклучително значајна за функционирањето на Советот на Европа на оперативен план. Односите коишто владеат меѓу најзначајните структури на Советот на Европа во огромна мера влијаат на супстанцијалниот сегмент од функционирањето на Организацијата. Ова претставува тема за која многу малку се разговара во отворена форма и со голема доза на внимание се презентира мислење и квалификација за начинот на функционирање и меѓусебните односи на Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар на Советот на Европа. Сето ова е сосема разбирливо од причина што претходно видовме со колкава моќ располага Секретаријатот, како и тоа какви би биле ефектите врз работата на дипломатските претставници и интересите на земјите од коишто доаѓаат.

Исто така, во однос на ова прашање постојат најголеми разлики меѓу учесниците во интервјуто. Скоро половина од соговорниците тврдеа дека постојат разлики, несоодветно ниво на меѓусебна координација, дури и спротивставени позиции меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар. Неколку соговорници презентираа неутрален став, додека двајца се оградиле од давање на директен одговор. Останатите повеќе беа на став дека не постои такво нешто, иако не се исклучени ретки случаи на појава на одредени разлики меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар.

Оние коишто ја поддржуваат тезата за постоење на разлики, својот став го илустрираа со различни примери од кои може да се заклучи дека навистина не

владееат идеални односи меѓу најистурените делови на Секретаријатот на Советот на Европа. Еден дел имаа радикални ставови во однос на постоењето на разлики, додека останатите разликите ги лоцираа на персонално ниво, без истите да имаат системски карактер. Поедини соговорници своите тврдења ги илустрираа со примери кои се однесуваат на исклучително важни прашања, како што се Буџетот и Програмата на Советот на Европа, како и приклучувањето на Секретаријатот на Комитетот на министри кон ставовите на одредена група на земји членки во однос на одредени сензитивни прашања.

Така, на пример, ставот на амбасадорката на една земја членка на ЕУ, која во минатото беше дел од поранешна Југославија, е дека досегашната пракса на функционирање на Организацијата покажа дека постојат разлики, несоодветно ниво на меѓусебна координација, дури и спротивставени позиции меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар на Советот на Европа. Овој став беше поткрепен со конкретен пример, односно со примерот на дебатата на Комитетот на министри во однос на Извештајот на амбасадорот Штудман<sup>359</sup> од 2016 година, за состојбата поврзана со заштитата на човековите права, владеењето на правото и демократијата, на Крим<sup>360</sup>. Исто така, Секретаријатот на Комитетот на министри во одредени случаи има тенденција да врши цензура над предлози дадени од страна на други сегменти

---

<sup>359</sup> Извештај до Генералниот секретар на Советот на Европа од амбасадорот Герард Штудман за неговата посета во врска со состојбата на човековите права на Крим (25-31 јануари 2016 година).

<https://rm.coe.int/168064211f>

<sup>360</sup> На состанок на Комитетот на заменици министри, поедини претставници на земјите членки го критикуваа Извештајот на Штудман, мотивирани од политички интереси. Имено, амбасадорот Штудман беше првиот претставник на една меѓународна организација на кој му беше овозможен влез на Крим, по неговата анексија од Русија. Извештајот на Штудман ја констатира реалната состојба поврзана со заштитата на човековите права, којашто во тој момент владеела во овој дел од Европа. Критиките на одредени претставници на земјите членки беа мотивирани поради умерениот тон и непристрасноста на Извештајот. Во конфронтацијата на претставниците на овие земји, којашто се случи со Генералниот секретар, од негова страна беше истакнато дека, парафразирам:

„Секој извештај ќе ја отсликува реалната состојба којашто владее на теренот во поглед на заштитата на човековите права. Овој извештај има за цел да овозможи поефикасна заштита на човековите права, а не за да им се допадне на владите на земјите членки. Заштитата на човековите права е примарна обврска на Советот на Европа и сите активности на Генералниот секретар ќе бидат насочени во тој правец, без оглед на тоа дали некои извештаи ќе им се допаѓаат или не на поедини земји членки.“

од Секретаријатот на Советот на Европа, што придонесува за зголемување на тензиите во рамки на севкупниот Секретаријат на Организацијата. Ваквото однесување ги инволвира и земјите членки во меѓусебни пресметки на Секретаријатот, што дополнително и непотребно создава тензија во работењето на Советот на Европа.

Недостатокот на координација како и појавата на конфронтација помеѓу различни сегменти на Секретаријатот на Советот на Европа, влијае врз намалувањето на кредибилитетот на Организацијата, што посредно се одразува и на неговата визибилност во земјите членки.

На слична линија е амбасадорката на една балканска земја, сосед на Република Македонија, според која постојат повремени разидувања меѓу овие две тела. Тие разидувања можат да бидат и во однос на многу важни прашања за функционирањето на Советот на Европа како што е прашањето за Програмите и Буџетот на Организацијата.

*Има моменти кога постои недостаток на меѓусебна координација или, пак, спротивставени ставови. Како пример може да се наведат различните позиции во однос на определувањето на приоритетите на делување на Организацијата, што особено е видливо за време на подготовката и усвојувањето на Програмите и Буџетот на Советот на Европа. Исто така, постојат и други случаи на недостаток на координација или спротивни ставови.*

Постоењето на разлики, несоодветно ниво на меѓусебна координација, дури и спротивставени позиции меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар може да се толкува и како последица на личниот пристап во работењето на лицата коишто ги извршуваат овие врвни функции во рамки на Советот на Европа, а не како системски недостаток. Согледувајќи ја моќта на позицијата секретар на Комитетот на министри, личноста којашто ја извршуваше оваа функција во минатото прибегнуваше кон методи на процедурална манипулација во функција на остварување на одредени цели кои се од интерес на одредени центри на политичка моќ, познати само за секретарот на Комитетот на министри. Од тие причини, сосема е точна констатацијата на поедини претставници на земјите членки дека

Секретаријатот на Комитетот на министри дејствува како земја членка на Организацијата.

Според поставеноста на Организацијата и начинот на назначување<sup>361</sup> на секретарот на Комитетот на министри, логично би било овој функционер да има блиска соработка и координација со Генералниот секретар. Сепак, реалноста беше сосема поинаква до истекот на мандатот на претходниот секретар на Комитетот на министри на крајот од 2016 година. При самата постапка на назначување на нов секретар на Комитетот на министри, Генералниот секретар јасно потенцираше дека предлага личност со којашто ќе може да соработува со цел да се надмине јазот којшто постои меѓу Генералниот секретар и Секретаријатот на Комитетот на министри. Оваа изјава беше експлицитна потврда за постоење на разлики и недоволна координација меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар. Овој негов предлог наиде на отпор кај франкофонските земји од причини што ја ставаа во преден план потребата од познавање на двата службени јазика на Советот на Европа, на подеднакво високо ниво. Оваа конфронтација го извади на површина постоечкиот конфликт меѓу франкофонските земји со останатите земји кои повеќе тежнеат кон користење на англискиот јазик. Исто така, оваа конфронтација укажа на постоењето на пристрасност и фаворизирање на одредени политики од страна на дотогашниот секретар на Комитетот на министри, макар тие биле дефинирани само како борба за јазична еднаквост. Група соговорници презентираа релативно неутрален став во однос на ова прашање. Амбасадорот на една поранешна советска република смета дека е сосема нормално во текот на работата на Советот на Европа да има моменти на одлична соработка, но и моменти на одредени несогласувања помеѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар. Појавата на разлики во позициите не ја смета за нешто страшно и непремостливо и истата треба да биде надмината во склад со вредностите на Организацијата.

---

<sup>361</sup> Процедура за назначување на функционери на ниво А6 и А7 во рамки на Советот на Европа, во коешто спаѓа и секретарот на Комитетот на министри.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=COMP/CM/Res\(2007\)1&Language=lanEnglish&Ver=part10&BackColorInternet=99CCFF&BackColorIntranet=99CCFF&BackColorLogged=99CCCC&direct=true#P347\\_36426](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=COMP/CM/Res(2007)1&Language=lanEnglish&Ver=part10&BackColorInternet=99CCFF&BackColorIntranet=99CCFF&BackColorLogged=99CCCC&direct=true#P347_36426)

*Добрата и блиска соработка меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар е од суштинско значење за унапредување на вредностите на Организацијата, како и за обезбедување на непречено и ефикасно функционирање. Нормално е да има блиска соработка и координација меѓу Генералниот секретар и на Секретаријатот на Комитетот на министри. Во случај на појава на ситуација во која позициите на Генералниот секретар и на Секретаријатот на Комитетот на министри се разликуваат, тогаш овие разлики треба да бидат надминати врз основа на вредностите на Организацијата и интересите на земјите членки.*

Во поблага форма за меѓусебните разлики говори амбасадорката на една балканска земја, кандидат за членство во ЕУ. Таа смета дека постојат случаи на недостаток на координација меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар. Сепак, ваквите случаи се многу ретки и можат да се случат заради лични причини. Во целина гледано, сите поединци кои се позиционирани на важни позиции во рамки на Секретаријатот на Советот на Европа настојуваат да ги извршуваат своите работни задачи во склад со принципот на непристрасност и професионалност. Начинот на којшто е воспоставен системот на функционирање на Секретаријатот овозможува да постои еден вид на меѓусебна контрола којшто придонесува работата да се одвива во рамки на постоечките правила и прописи. Токму Секретаријатот е најповикан да ги штити вредностите и столбовите на Организацијата, дури и од самите земји членки во случаи кога истите настојуваат да штитат државни интереси на штета на интересите и вредностите на Советот на Европа.

Амбасадорот на друга кавкаска земја смета дека разликите во позициите на Генералниот секретар и Секретаријатот на Комитетот на министри се прилично ретки. Тој го проширува опсегот на односи и на земјите членки, при што Секретаријатот на Комитетот на министри го става во функција и на страна на земјите членки. Сепак, соговорникот наведува примери за појава на различни позиции, во однос на случаи кои се од суштинско значење за работата на Советот на Европа или, пак, имаат исклучително сензитивен политички карактер.

*Се чини дека разликите во ставовите меѓу Генералниот секретар и на Секретаријатот на Комитетот на министри се ретки. Кога станува збор за разлики, може повеќе да се препознаат разлики помеѓу позициите на земјите членки и на Генералниот секретар. Ова јасно се виде на примерот на усвојувањето на Буџетот, кога земјите членки зазедоа став дека платите на вработени не треба да се зголемат, додека Генералниот секретар имаше поинаков став. Исто така, дијаметрално спротивни позиции меѓу Генералниот секретар и дел од земјите членки, поддржани од Секретаријатот на Комитетот на министри, беа презентирани при разгледување на извештајот на амбасадорот Штудман<sup>362</sup>, од неговата ад хок посета на Крим во својство на претставник на Генералниот секретар.“*

Овој амбасадор, земајќи го за пример Извештајот на Штудман, јасно го позиционираше Секретаријатот на Комитетот на министри на иста страна со одредени земји членки на Советот на Европа. Ако се земе во предвид фактот дека Извештајот на Штудман третираше едно крајно сензитивно политичко прашање, јасно можеме да заклучиме дека политиката е присутна во работата и функционирањето на Секретаријатот на Советот на Европа. Ова води кон заклучок дека активностите на државните претставници на секое ниво и

---

<sup>362</sup> Извештај до Генералниот секретар на Советот на Европа од страна на амбасадорот Герхард Штудман за состојбата со човековите права во Крим (25-31 јануари 2016).

<https://rm.coe.int/168064211f>

Амбасадорот Штудман беше првиот претставник на една меѓународна организација на којашто и беше дозволен влез на Крим, после руската анексија на овој полуостров. Извештајот на амбасадорот Штудман предизвика бројни дискусии во рамки на Комитетот на министри. Незадоволни со содржината на овој Извештај, којшто се базира на факти констатирани на теренот, поедини претставници на земјите членки на Советот на Европа, пред сè оние од земјите од поранешниот Советски Сојуз кои во моментот имаат спротивни позиции со Русија, изразија несогласување и незадоволство од содржината на документот. Беа упатени бројни критики, па дури и барања за промена на содржината на овој Извештај. Испровоциран од ваквиот несоодветен однос, Генералниот секретар, нагласувајќи го фактот дека токму неговиот претставник и токму Советот на Европа се првите коишто добиле дозвола за пристап на Крим по неговата анексија, јасно подвлече дека извештаите имаат за цел да ја претстават реалната состојба којашто владее на теренот, а не за да им се допадат на претставниците на земјите членки на Организацијата.



позиција на нивно функционирање, се сериозно „контаминирани“ со политика и сето тоа придонесува за нивно делување во правец на заштита на државните интереси ма земјата од којашто доаѓаат.

Амбасадорот на земја членка на ЕУ се огради од давање експлицитен одговор на ова прашање со оправдување дека не бил во состојба да биде директен сведок на евентуалните разидувања на ставовите меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар. Сепак, тој остави резерва дека постои можност за разидувањата на ставовите помеѓу различни делови на Секретаријатот, особено за прашања од супстанцијален карактер.

Интервјото со амбасадорот беше правено во втората половина од 2016 година, односно во време кога на позицијата секретар на Комитетот на министри сè уште беше поранешниот секретар. При назначувањето на новиот секретар на Комитетот на министри, како одговор на одредени критики на франкофонските земји, од страна на Генералниот секретар на Советот на Европа беше истакнато дека целта на ова кадровско решение е да се надмине јазот којшто постои меѓу Генералниот секретар на Советот на Европа и Секретаријатот на Комитетот на министри<sup>363</sup>. Ваквата изјава беше директна потврда од највисоко ниво за постоењето на разлики, несоодветно ниво на меѓусебна координација, па дури и спротивставени позиции меѓу најважните извршни структури во Организацијата. Преку овој пример сакаме да искажеме несогласување и со овој соговорник.

Застапниците на тезата дека не постојат разлики и недоволен степен на координација, тврдеа дека постои квалитетна соработка и координација меѓу највисоките извршни структури на Советот на Европа. Ваквата соработка е присутна и е во склад со принципите на професионалност и непристрасност. Исто така, беше посочено дека постоењето на систем на контрола ги насочува овие структури да се придржуваат кон нивните професионални обврски.

Амбасадорот на една балканска земја има сосема позитивно мислење за односот и соработката меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и

---

<sup>363</sup> Оваа изјава беше дадена во рамки на неформалните консултации во процесот на именување на нов секретар на Комитетот на министри, коишто беа спроведени од страна на Генералниот секретар со амбасадорите на земјите членки.

Генералниот секретар. Ако се земе во предвид неговото лично искуство како претседавач со Комитетот на министри, неговата изјава добива на релевантност.

*„Јас не мислам дека постои јаз или спротивна позиција меѓу Секретаријатот и Генералниот секретар. Барем таков јаз не се манифестира јавно. Впечаток е дека постои добра координација меѓу овие два сегмента на Организацијата.“*

Лично не се согласуваме со ваквото тврдење на соговорникот. Овде може да се постави прашањето кој, всушност, раководи со претседавањето на една земја членка со Комитетот на министри. Дали тоа е земјата членка преку својот амбасадор, којшто всушност претседава со Комитетот на министри или, пак, тоа е Секретаријатот на Комитетот на министри, кој од позадина ги диктира политиките во текот на едно претседавање. Ова наведува на заклучок дека во зависност од силата на земјата членка којашто претседава со Комитетот на министри, како и во зависност од личните перформанси и афинитети на амбасадорот на земјата претседавач, ќе зависи степенот на влијание на Секретаријатот на Комитетот на министри во претседавањето со овој орган на Советот на Европа. Оттука зависи и степенот на инволвирање на претседавачот во најневидливите односи меѓу Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар, а со тоа и неговата личната перцепција за меѓусебниот однос на овие два сегмента на Организацијата.

Македонски дипломат е на мислење дека, во суштина, постои координација, иако постојат и одредени разлики и несогласувања. Сепак, тој смета дека впечаток којшто наведува на можен недостаток на координација или спротивставени ставови е од тактички причини.

*Не постои значителна некоординација. Понекогаш така изгледа поради потребата да се покаже кооперативност со земјата членка или да се испита можноста за компромисни решенија.*

Ова е лична перцепција на соговорникот и јасно покажува дека во однос на ова прашање постојат најголеми разлики кај учесниците во интервјуто. Тоа говори за прилично нетранспарентниот меѓусебен однос којшто го имаат Секретаријатот на Комитетот на министри и Генералниот секретар. Ваквиот нетранспарентен однос придонесува за создавање на различна перцепција кај

дипломатските претставници на земјите членки, но, во принцип, кај повеќето провејува ставот дека има примери на меѓусебни несогласувања.

Како заклучок, којшто би произлегол од реализираното истражување, би можеле да кажеме дека вистината би била некаде на средина. Сепак, според лично убедување сметаме дека постојат одредени разлики и недостаток на координација меѓу највисоките структури на Советот на Европа. Да бидеме попрецизни, сметаме дека степенот на соработка и меѓусебна координација во најголема мера зависи од персоналните афинитети и ставови на најистурените фигури во Секретаријатот. Исто така, мораме да кажеме дека досегашната пракса на функционирање на новоизбраниот секретар на Комитетот на министри покажа дека може да постои хармонија во соработката со Генералниот секретар. Ова претставува значаен квалитативен напредок во нивните меѓусебни односи, во споредба со соработката на Генералниот секретар со поранешниот Секретар на Комитетот на министри.

И покрај тоа што овие структури на Советот на Европа функционираат професионално и непристрасно, со исклучително висок степен на ефикасност во извршување на нивните задачи, коешто само по себе претставува нивна статутарна обврска, нивната меѓусебна соработка не е идеална и има одредена доза на несогласување и недостаток од меѓусебна координација. Но, со оглед на големината на Организацијата и со оглед на големиот број на интереси коишто се преплетуваат во рамки на нејзиното функционирање, можеме да заклучиме дека највисоките извршни структури на Советот на Европа прават обиди коректно да ги извршуваат своите работни задачи. Исто така, можеме да заклучиме дека се работи за жива материја која е подложна на промени и која зависи и од персонални фактори. Во однос на одржување на квалитетот и неопходното ниво на меѓусебна соработка влијаат сите фактори коишто се присутни во Организацијата и од тие причини мора постојано да се одржува и негува соработката и меѓусебната координација.

Поради тоа што беше споменато дека личната активност и придонес е исклучително значаен во однос на ова прашање, можеме да заклучиме дека постои можност и за активности на поедини претставници на земјите членки кои би можеле да пронајдат доволен простор за реализирање на национална агенда и работа во правец на заштита на државниот интерес.

#### 4.3.4. Соработката и поддршката којашто ја пружа Секретаријатот на Советот на Европа кон Постојаните мисии на земјите членки во функција на обезбедување помош во однос на примената на воспоставената пракса на функционирање и колективната меморија на Советот на Европа, како и во однос на пристапот до веќе донесените одлуки и резолуции

Соработка на релација Секретаријат - постојани мисии на земјите членки дефинитивно постои. Ова претставува позитивна пракса на делување во Советот на Европа. Поинтензивните контакти и комуникација, пред сè во делот на ползување на колективната меморија и размена на информации кои што се однесуваат на воспоставената пракса на делување, се остваруваат во последните неколку години. Ова беше посочено и потврдено во реализираните интервјуа од страна на поискусните соговорници. Ваквата методологија на делување превенира појава на непотребни несогласувања и конфликти во однос на различни прашања. Исто така, најголем дел од соговорниците ја потврдија соработката којашто постои на овој план.

Во тој контекст, врз основа на своето долгогодишното искуство од област на мултилатералната дипломатија, како и доброто познавање на Советот на Европа како меѓународна организација, амбасадорот на една земја членка на ЕУ презентираше став дека соработката меѓу Секретаријатот и земјите членки, со цел обезбедување асистенција во однос на примената на воспоставената пракса на функционирање, беше воведена од неодамна и има позитивни ефекти. Оваа пракса е неопходна со оглед на значителното зголемување на бројот на членки во Советот на Европа, особено по приклучувањето на земјите од Источна и Југоисточна Европа кон Организацијата. На овој начин се олеснува функционирањето на Организацијата и се избегнуваат непродуктивни конфронтации во однос на прашања кои на некој начин веќе биле на дневен ред. Истото се однесува и околу дилемите коишто се јавуваат околу примената на одредени методи на делување, коишто веќе биле практикувани во досегашното функционирање на Советот на Европа.

Ваквото мислење го дели и амбасадорот на земја од поранешна Југославија, кој, како амбасадор на сопствената земја, во текот на својот мандат се наоѓаше и во својство на претседавач со Комитетот на министри. Улогата на претседавач со Комитетот на министри му дава можност да направи споредба на односот на Секретаријатот во ситуација кога земјата членка се наоѓа од едната или од другата страна на пулпот за претседавање.

*Од моето искуство, Секретаријатот соработуваат на многу професионален начин со Постојаните мисии на земјите членки. За да биде соработката квалитетна и ефикасна, дипломатските претставници на земјите членки треба да бидат проактивни и точно да знаат што бараат.*

Македонски дипломат е со речиси идентичен став.

*Од своето лично искуство можам да потврдам дека Секретаријатот на Комитетот на министри, како и Секретаријатот на Советот на Европа во целина, стојат на располагање на земјите членки во однос на одлуките и праксата применета во минатото за кое било прашање кое веќе било предмет на дискусија и одлучување.*

Амбасадорот на поранешна советска република има исклучително позитивно мислење за Секретаријатот на Комитетот на министри и неговата подготвеност за соработка. Исто како еден од претходните соговорници и овој соговорник беше во улога на претседавач со Комитетот на министри за време на претседавањето на неговата земја. Овој факт, како и во претходниот случај ја зголемува релевантноста на неговото тврдењето.

*Секретаријатот на Организацијата, особено Секретаријатот на Комитетот на министри е многу корисен за Постојаните претставништва на земјите членки во исполнувањето на нивните работни обврски. На пример, редовно се реализираат информативни средби меѓу Секретаријатот и претставниците на земјите членки, чијашто првенствена намена е запознавање на дипломатите со идните планови, програми или проекти кои ќе бидат или веќе се реализираат од страна на Советот на Европа. Ваквата пракса е за пофалба и оддавање признание. Особено значајна е улогата на Секретаријатот на Комитетот на министри за време на претседавањето на земјите членки. Секретаријатот асистира на земјата претседавач во водењето на работата на*

*Организацијата за време на периодот од 6 месеци, колку што трае претседавањето на една земја членка. Во текот на овој период Секретаријатот презема голем дел од товарот со кој се соочува земјата претседавач.*

Сепак, постојат и слабости во однос на овој дел од функционирањето на Организацијата. Имено, досегашната пракса на делување покажа дека земјите членки се иницијатори на овој тип на соработка. Секретаријатот, по правило, не иницира размена и споделување на информации, доколку тоа не е побарано од него или, пак, доколку за тоа нема интерес. Иницијатива за соработка која ќе биде покрената од страна на секретаријатот доаѓа во случаи кога Секретаријатот има интерес од таквата соработка. Ова би можеле да го дефинираме како слабост и како постоење на можност одредени информации да не бидат применети во функција на решавање на одредено прашање, доколку не бидат побарани од страна на дипломатските претставници.

Во тој правец говори амбасадорката на една балканска земја, која е на став дека постои соработка помеѓу Секретаријатот и Постојаните мисии на земјите членки, но ваквата соработка се реализира на иницијатива и барање на Постојаните мисии. Без оглед на тоа што Секретаријатот не е страната која покренува иницијатива за соработка, неговата подготвеноста да одговори на барањата на дипломатските претставници на земјите членки е особено позитивна.

Од овде може да се извлече заклучок дека активниот пристап во работењето од страна на дипломатските претставници на земјите членки ќе резултира со квалитетно и навремено прибирање на информации кои можат да бидат од исклучителна важност при одредувањето на насоките на дејствување и дефинирањето на ставовите. На овој начин се зголемуваат изгледите за реализација на зацртаната цел, а со тоа и заштитата на државните интереси на земјата членка.

Пасивниот однос на Секретаријатот може да се должи на несовпаѓање на интересите на Секретаријатот со содржината на одредена одлука. Постојат случаи кога евентуалната соработка, која би водела кон постигнување на одреден ефект, може да не биде реализирана или, пак, одбегната со цел остварување на одредени интереси на Секретаријатот. Одбегнувањето на

соработката не би требало да се случи доколку постои барање од страна на дипломатските претставници на земјите членки. Исто така, доколку Секретаријатот има интерес за остварување на контакт со земјите членки, тоа ќе биде иницирано од негова страна. Отсуство на соработка би настанало во случај на пасивност на дипломатските претставници, при што Секретаријатот не би иницирал соработка заради претходно споменатите причини.

Заклучок е дека Секретаријатот не одбива соработка во случај кога тоа е побарано од страна на дипломатските претставници и во таквите случаи постои висок степен на кооперативност. Но, во случај на пасивност на земјите членки, Секретаријатот нема да го преземе првиот чекор доколку за тоа нема интерес. Од овде произлегува заклучокот дека за остварување на соработка неопходен е активен однос на дипломатските претставници на земјите членки. Преку активниот однос и реализираната соработка со Секретаријатот, може да се добијат корисни информации коишто ќе бидат од интерес за земјата членка. Во спротивно, доколку постои пасивен однос, може да дојде не само до недостаток на информации, туку и до одредени активности во рамки на Организацијата кои се на штета на државните интереси на одредена земја членка. Затоа, доколку дипломатските претставници на земјите членки активно и навремено ги извршуваат сопствените работни задачи, ќе има поефикасна заштита на државните интереси на земјите членки.

Сепак, во случаите кога постои соработка, таквата соработка е исклучително корисна особено во делот на споделувањето на информации кои потекнуваат од колективната меморија на Организацијата. Кога зборуваме за колективната меморија, постојат размислувања истата да добие институционален облик со цел нејзината примена да биде во согласност со процедурите на функционирање на Советот на Европа. На овој начин ќе се одбегне повикување и примена на колективната меморија само во случаи кои им одат во прилог на оние кои поседуваат информации од таа област. Сепак, сето ова е исклучително комплицирано и сметаме дека во овој момент не постојат човечки, финансиски и технолошки ресурси кои би можеле да создадат совршен баланс во врска со ова прашање.

Во правец на погоре кажаното говори и амбасадорката на една соседна земја на Република Македонија, која особено го истакнува значењето на Секретаријатот во однос на колективната меморија на Организацијата.

*Секретаријатот игра многу корисна улога во овој поглед. Функционерите и вработените лица во Секретаријатот имаат значително подолг стаж во Организацијата за разлика од дипломатските претставници на земјите членки. Ова им дава значителна предност во следењето на активностите на Организацијата во континуитет и, всушност, ја имаат улогата на чувар на колективната меморија на Советот на Европа. Токму колективната меморија и базата на податоци со кои располага Организацијата е она коешто е од исклучителна потреба за дипломатските претставници на земјите членки, а токму Секретаријатот е таа структура која ја има контролата врз нив.*

Амбасадорот на поранешна советска република има позитивно мислење во однос на подготвеноста на Секретаријатот за соработка со Постојаните мисии, при што посочува на одредени недоречености во постапката при усвојување на одлуките. Ова особено е присутно во случаи кога Секретаријатот се повикува на воспоставената пракса на делување. Соговорникот смета дека оваа димензија од функционирањето на Советот на Европа треба да добие свој официјален облик во рамките на деловниците за работа, со цел да се воспостават прецизни правила на игра, а во кои ќе биде вклучена и воспоставената пракса на делување.

*Секретаријатот е кооперативен и професионален. Функционерите и вработените лица во Секретаријатот, вклучувајќи го тука и Секретаријатот на Комитетот на министри, секогаш се подготвени за корисни совети, информации или обезбедување на дополнителни материјали. Сепак, за разлика од постојаните претставништва на земјите членки, предноста на Секретаријатот, особено Секретаријатот на Комитетот на министри е во фактот што тоа се функционери и вработени кои долго време работат во Советот на Европа и располагаат со институционална меморија. Целта на ова тврдење не е да се каже дека Секретаријатот манипулира и ги доведува во заблуда постојаните мисии. Целта е да се укаже на фактот дека Секретаријатот секогаш се повикува*



*на „пракса“, која делегациите не може да ја проверат во краток временски период, особено во моментите кога се усвојуваат одлуките. Многу е важно, и би било од корист за функционирањето на Организацијата, доколку „воспоставената пракса на делување“ добие институционален облик и биде вградена во рамки на деловниците за работа на органите и телата на Советот на Европа.*

Веќе е јасно дека соработката меѓу Постојаните мисии и Секретаријатот е исклучително важна и од интерес на земјите членки. Исто така, и соработката по вертикала, на релација Министерство за надворешни работи - Постојана мисија во рамки на самата земја членка, исто така, е од огромна важност. Ваквата соработка, која во себе вклучува повеќе актери, овозможува доволен фонд на квалитетни информации кои овозможуваат земјата членка прецизно да ја дефинира сопствената позиција во однос на конкретни прашања, како и во однос на прашања кои би можеле да имаат сериозен ефект на правниот систем на земјата членка. Во продолжение на кажаново, македоски дипломат презентира сопствена анализа во однос на ова прашање. Таа го потврдува постоењето на соработката на Секретаријатот со Постојаните мисии на земјите членки, при што дава дополнително објаснување за тоа за какви потреби се користи овој тип на соработка од страна на земјите членки.

*Да, постои пракса на соработка меѓу Секретаријатот и Постојаните мисии на земјите членки во контекст на прашањето. Ваквата можност ја користат сите земји членки, а особено поголемите земји, кои имаат сериозни механизми за анализа на сите аспекти. Ова е исклучително видливо при усвојување на одлуки во Комитетот на министри или, пак, при процесот на ратификацијата на конвенциите. Анализата направена врз основа на сите расположливи податоци, вклучително и оние добиени во соработка со Секретаријатот, придонесува за креирање на став на земјата членка во однос на поедини прашања. Пример за сериозен пристап при собирањето на податоци и нивна анализа, во функција на заштита на државните интереси, гледаме во моментите кога поедини земји членки одбиваат да прифатат одредени одредби од конвенциите или, пак, цели конвенции. Од тие причини често употребувана метода е игнорирањето или, пак, одбивањето за пристапување кон одредени правни акти и*

*механизми на Советот на Европа. Сите земји членки, особено најмоќните и најстарите демократии секогаш тргнуваат од позиција на заштитата на државните интереси кои треба да бидат вклопени во „Standard setting“<sup>364</sup> механизмите на Советот на Европа.*

Од ставовите на претходните двајца соговорници можеме да заклучиме дека покрај активниот однос на дипломатските претставници, од исклучителна важност е нивната стручност и подготвеност за извршување на работните задачи коишто се во делокруг на постојаните мисии на земјите членки, како и соработката со матичните министерства. Тимската работа и соработка со министерствата за надворешни работи, особено со надлежните директорати во кои работат дипломати кои веќе биле дел од Постојаните мисии и коишто располагаат со знаења и искуство е неопходна за постигнување на поставените цели. Неопходна е активна и непосредна меѓусебна комуникација со цел навремено добивање на информации и инструкции во моментите на усвојување на одлуките. Навремената активност добива на уште поголемо значење во случај кога има непредвидени ситуации во рамки на деловникот за работа, а кои се решаваат со повикување кон воспоставената пракса од страна на Секретаријатот. Активното учеството, ефикасноста, тимската работа и постоењето на институционална меморија во рамки на институциите на земјата членка, може во голема мера да ги зголеми шансите за ефикасна заштита на државните интереси на секоја земја членка.

Во однос на состојбата којашто е присутна во мониторинг телата на Советот на Европа, генерално мислење е дека Секретаријатот игра позитивна улога, но и дека постојат одредени аномалии. Член на мониторинг телата посочува дека

---

<sup>364</sup> Освен основната и најзначајната, Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), заедно со своите дополнителни протоколи постојат голем број други договори на Советот на Европа кои се занимаваат со прашања поврзани со човековите права. Социјалната повелба ги детерминира минималните стандарди за економските и социјалните права и им овозможува на земјите членки постепено да ратификуваат повеќе одредби наведени во овој договор. Малцинските права се дефинирани во две главни конвенции. Едната е за правата на националните малцинства, а другата за регионалните и малцинските јазици. Исто така, овие акти треба да бидат ратификувани од страна на земјите членки за да влезат во сила и да бидат обврзувачки за оние кои одлучиле така. На овој начин се воспоставуваат и имплементираат стандардите на Организацијата во рамки на националните законодавства на земјите членки. Следењето на имплементацијата на стандардите се врши преку мониторинг телата на Советот на Европа.

ваквите аномалии се состојат во тоа што претставниците на Секретаријатот имаат континуитет во работата во однос на прашањата од делокруг на одредено мониторинг тело, додека претставниците на земјите членки се активни само неколку пати во годината. Ова ги става експертите во зависна положба во однос на Секретаријатот и помошта што треба да дојде од таа страна. Ваквата поставеност му овозможува на Секретаријатот да е доминантен во однос на државните претставници, кое честопати се користи за директно мешање во надлежностите на членовите на мониторинг телата и влијание во нивната работа.

Јасно е видливо дека соработката со Секретаријатот е од исклучителна важност за земјите членки. Секоја земја членка располага со капацитети и ресурси за соодветно да одговори на сопствените обврски пред Организацијата. Но, квалитетната соработка со Секретаријатот придонесува за прибирање на релевантни податоци кои можат да бидат искористени од секоја земја членка за дефинирање на сопствените позиции во однос на различни прашања. Оттука произлегува јасен заклучок дека ефикасноста во работењето на дипломатските претставници на земјите членки при соработката со Секретаријатот, придонесува за поефикасна заштита на државните интереси. Тука мора да ги споменеме и членовите на Секретаријатот, кои, всушност, се претставници на земјите членки кои се вработени во Советот на Европа. Нивната подготвеност за соработка со земјата од којашто доаѓаат, може да создаде синергија и да го мултиплицира позитивниот ефект којшто постои како производ на соработката на Секретаријатот со земјите членки.

Само еден од учесниците во спроведените интервјуа истакна дека Секретаријатот не соработува и дека ја компликува постапката на подготовка и усвојување на одлуките. Сепак, ова мислење не би можеле да го земеме како нешто коешто ја дефинира улогата на Секретаријатот во процесот на соработка со земјите членки, но, сепак, претставува показател дека нештата не се совршени.

Амбасадорката на земја членка на ЕУ смета дека Секретаријатот на Комитетот на министри се служи со методологија којашто има за цел да предизвика што е можно поголемо комплицирање на содржината на предложените документи. Предложените одлуки содржат премногу референции и се тешки за следење и

соодветна анализа, особено во услови на кратки рокови и малата кадровска екипираност на најголем број од постојаните мисии. Начинот на нивното дистрибуирање го смета за недоволно ефикасен, односно постојат случаи кога одредени документи воопшто не стигнуваат на адреса на постојаните мисии или, пак, на одредена постојана мисија.

Според наше лично искуство, постојат ретки случаи поедини документи кои имаат доверлив карактер, наместо на адресата на земјата за која се наменети, да стигнуваат на адреса на друга земја членка. Во вакви услови засегнатата земја членка, кон која била упатена одредена информација, воопшто нема увид во содржината на информацијата, освен во случај да постои висок степен на колегијалност кај земјата членка до која пристигнала пратката и истата е вратена на соодветна адреса од нејзина страна. Сепак, ова се исклучително ретки случаи и не би можеле да го презентираме како систематско делување или нешто направено со намера за коешто е одговорен Секретаријатот.

Соговорничката смета дека испраќањето на документи и информации по електронска пошта е прилично непрегледно. Недостасува краток опис на испратениот документ. Мноштвото на документи кои пристигаат на електронските адреси на постојаните мисии во текот на денот, а коишто немаат краток опис во насловот или во прикачената содржина на електронската пошта, налагаат потреба од нивно детално анализирање. Ваквата постапка одзема драгоценото време со цел да се изврши селекција на документите од интерес на земјата членка од оние кои се со помал степен на важност.

Сепак, амбасадорката посочува и на позитивни аспекти. Деловникот за работа на Комитетот на министри, односно Деловникот за работа на комитетот на заменици министри се интегрирани во т.н. „iGuide“<sup>365</sup>. Овој водич се наоѓа на официјалната страна на Советот на Европа. Овој електронски водич претставува позитивен проект реализиран после долго и интензивно инсистирање на одредени земји членки, меѓу кои спаѓа и земјата чијшто амбасадор е соговорничката.

---

<sup>365</sup> iGuide - Committee of Ministers Procedures and working methods.

Фактот што ваквата соработка ги доведува во меѓусебен контакт државните претставници на земјите членки од сите три категории коишто се предмет на интерес на овој труд, дополнително ја потенцира потребата од нивно ефикасно делување во правец на заштита на државните интереси. Активниот пристап и преземањето иницијатива од страна на дипломатските претставници на земјите членки, како и на експертите во мониторинг телата, ќе им овозможи пристап кон дополнителни информации кои можат да бидат употребени во правец на заштита на државниот интерес. Соодветниот одговор од другата страна, односно активноста на вработените претставници на земјите членки во Организацијата, може да ја неутрализира слабоста којашто постои како резултат на периодичните кадровски промени кај другиот тип на претставници. Како збирен заклучок можеме да кажеме дека во рамки на процесот на соработка на Секретаријатот со земјите членки, постои исклучително голем простор за активност која ќе оди во правец на заштита на државните интереси. Колку е поголема ефикасноста на државните претставници и во овој сегмент од функционирањето, толку ќе биде поголема заштитата на државниот интерес на сопствената земја.

#### 4.4. Посебен осврт кон спроведените интервјуа во однос на прашањата коишто имаат општ карактер

##### 4.4.1. Влијанието, моќта и степенот на прифаќање на аргументите во рамки на функционирањето на Советот на Европа

Аргументите претставуваат универзална вредност, темел за воспоставување на заеднички прифатливи вредности и правила на однесување врз кои се потпира функционирањето современите демократски општества. Тие играат значајна улога во процесот на усвојување на одлуки во Советот на Европа. Преовладува мислењето дека постои почитување и прифаќање на аргументите во севкупното работење на Организацијата. Оваа е еден вид генерална

оценка, која беше потврдена скоро од сите соговорници, но истата беше надолполнета со мислење дека процесот на усвојување на одлуки не се заснова само на примена на аргументи, туку во игра се и други значајни фактори. Група соговорници, кои, генерално, имаат позитивно мислење во однос на силата на аргументите, презентираа мислење дека нивната сила е недоволна во процесот на усвојување на одлуките.

Такво е мислењето на амбасадорката на земја членка на ЕУ, која смета дека почитувањето и примената на аргументите е присутно, но, сепак, недоволно силно за да го промени веќе воспоставената пракса при усвојувањето на одлуките. Таа смета дека аргументите се ставаат во втор план наспроти политичките ставови и позиции на земјите членки. Постои многу мала можност за суштинска промена на нацрт-верзијата на кој било документ креиран и предложен од Секретаријатот, особено документите креирани од Секретаријатот на Комитетот на министри. Примената на аргументи нема да резултира со позитивен исход, доколку Секретаријатот претходно не биде активно инволвиран во процесот на разработка на одреден нацрт-текст и притоа убеден во употребливата вредност и целисходност на презентираниите аргументи. Според соговорничката, Секретаријатот располага со голема моќ којашто ја надминува и моќта на аргументите.

Сепак, постои еден интересен феномен којшто се однесува на почитувањето на аргументите. Имено, амбасадорката смета дека повисоките структури на Советот на Европа имаат многу поголема подготвеност за уважување на приложените аргументи, отколку што тоа е случај на пониско ниво. Комуникацијата со Генералниот секретар, Заменикот генерален секретар, како и генералните директори на Генералниот директорат за човекови права и владеење на правото и Генералниот директорат за демократија е на многу високо ниво во поглед на почитување и уважување на презентираниите аргументи. Како резултат на ваквата комуникација доаѓа до соодветни реакции од страна на највисоките функционери на Организацијата. За жал, комуникацијата со пониските структури на Советот на Европа, од аспектот на употребата на аргументи се одвива со одредени потешкотии и постои потреба од вложување на дополнителни напори.

Што е она коешто може да се смета за аргумент е интересно прашање за анализа. Според логиката којашто владее во Советот на Европа за аргумент може да се смета само она коешто е на линија со вредностите и стандардите на Организацијата. Сето останато се политички позиции на земјите членки.

Амбасадорката на една балканска земја смета дека аргументите играат значајна улога во севкупното функционирање на Организацијата. Меѓутоа, силата на аргументите е варијабилна. Во одредени случаи тие се засноваат на вредностите и принципите на Советот на Европа и можат да бидат сериозно респектирани и целосно разработени во функција на усвојување на одреден документ. Во други, пак, случаи, тие имаат политички карактер, односно наместо да се засноваат на вредностите, принципите и правните аспекти на Организацијата, тие изразуваат исклучиво политички ставови.

Прифаќањето или, пак, неприфаќањето на вториот тип на аргументи, во голема мера зависи од лобирање и активноста на претставниците на земјите членки. Ефикасноста при работење на претставниците на земјите членки значително ги зголемува шансите да бидат прифатени политичките позиции на земјата членка, кои, за жал, можат да бидат и во спротивност со вредностите на Советот на Европа.

Македонски дипломат се фокусира на она коешто реално може да се смета за аргумент, односно имплицитно посочува дека аргумент е само она коешто е на линија со вредностите на Советот на Европа. Всушност, овие аргументи претставуваат одбранбен ѕид пред тенденциите за наметнување на политичките позиции на поедини земји во однос на прашања од нивни интерес, а кои се во спротивност со принципите и вредностите на Организацијата.

*Прифаќањето на аргументите зависи најнапред од нивниот кредибилитет. Најмоќни се оние изведени од пресудите на ЕСЧП, па потоа наодите на мониторинг телата кои се независни и непристрасни во своето делување. Честопати и наодите на невладините организации се прифаќаат како кредибилни и мериторни. Сите овие аргументи се тешко соборливи и повикувањето на нив дава добра основа за успешна дипломатска акција.*

Дипломатските претставници, кои својата активност во однос на одредено прашање ја базираат врз принципиелна основа, поткрепена со гореспоменатите аргументи, имаат далеку полесна работа во однос на своите

колеги кои мора да бранат политички позиции без поддршка на соодветна аргументација заснована на принципите на Советот на Европа.

Независно од ваквиот став, сметаме дека политичкиот елемент е доминантен и тој преовладува во однос на аргументите. Токму политичкиот елемент претставува ограничувачки фактор при примената на аргументите во процесот на усвојување на одлуките. Прифаќањето на одреден аргумент во голема мера зависи од политичката волја и интерес на секој поединечен учесник во процесот на усвојување на одлуките, односно од политичката волја на земјите членки. Ваквиот селективен пристап при прифаќањето на понудените аргументи, заснован на политички интереси, води кон појава на двојни стандарди.

Во рамки на Советот на Европа, аргументот има слична моќ како и во останатите меѓународни организации. Во принцип, постои прифаќање на аргументите, но постојат и одредени ограничувања кои се засноваат на политичките интереси на земјите членки. Независно од тоа што аргументите имаат свое значење во процесот на водење на дебата во однос на различни прашања, сепак нивното влијание врз процесот на донесување на одлуки не е од пресудно значење, е став на амбасадор на земја од членка на ЕУ. Политичкиот елемент е доминантен, особено ако се има во предвид фактот дека секој претставник делува врз база на инструкција која ја отсликува политичката позиција на земјата.

Силата на аргументот може да влијае позитивно врз процесот на усвојување на одлуки до степен на елиминирање на можноста за грубо кршење на принципите и вредностите на Организацијата. Примената на аргументи ќе предизвика дополнителна дебата и пролонгирање на процесот на усвојување на одлуки до моментот на изнаоѓање на аргументи кои ќе овозможат формално-правна рамка во која постои простор за усвојување на одредена одлука. Исто така, пролонгирањето на дебатата врз основа на презентирани аргументи, како и неможноста да биде усвоена одредена одлука врз основа на политичките позиции, може да трае до одреден момент во кој ќе се создадат политички услови за усвојување на одредена одлука и по цена на примена на двојни стандарди или игнорирање на силата на аргументите. Силата на аргументите нема позитивно да влијае врз конечното усвојување на одредена



одлука, доколку за тоа не постои доминантна политичка поддршка од мнозинството земји членки.

Дипломат од Република Македонија ја потврдува силата на аргументите, но, исто така го потврдува и ставот на претходниот соговорник. Како илустрација на своето тврдење се служи со примери коишто ја отсликуваат праксата на функционирање која се однесува на извршувањето на пресудите на ЕСЧП. Во продолжение преставуваме цитат од нејзиното тврдење.

*Аргументите се од особена важност при обезбедувањето на подобро позиција во одбрана на националните ставови на земјите членки. Ваквиот начин на делување е присутен и многу видлив во процесот на следењето на извршувањето на пресудите на судот. Правилната примена на аргументите е исклучително важна за онаа група на земји кои спаѓаат во т.н. група на нови демократии и кои имаат лимитирано политичко влијание врз главните активности на Организацијата. Правилно посочените аргументи, доколку се комбинираат со употреба на поранешни усвоени одлуки, резолуции и други документи од страна на Советот на Европа, треба да послужат за побалансиран пристап и градењето на подобра рамнотежа во случај кога политиката го надгласува владеењето на правото и човековите права, што не е редок случај во Организацијата. Аналогијата е добар метод на работа во одбрана од неконзистентната политика на Секретаријатот на Комитетот на министри, којшто постои со години во Советот на Европа, којшто претендира да биде Европскиот дом на демократијата. Република Македонија е очигледен пример кога буквално на сила, без да се обезбеди каков било процес на имплементација, биле затворени повеќе пресуди на Европскиот суд за човекови права. Овие пресуди се однесувале на македонското малцинство во Бугарија и Грција<sup>366</sup>.*

Од ова тврдење може јасно да се извлече заклучок дека постои селективен пристап во прифаќањето на аргументите. Аргументите се значајни во целокупниот процес, но пресудното влијание го има политичкиот интерес.

---

<sup>366</sup> Пресудата Станков и останати против Бугарија - затворена без да биде извршена; пресудата Сидоропулус и останати против Грција – пресуда којашто се спомнува во учебници по меѓународно право и којашто претставува основна пресуда врз кој почива „case law“ на Судот, пред сè кога станува збор за повреда на член 11 од Европската конвенција за човекови права.

Амбасадорката на земја сосед на Република Македонија смета дека покрај содржинскиот елемент кој го карактеризира секој аргумент, многу значаен фактор е нивната правилна и навремена презентација. Во прва фаза е неопходно истите да бидат споделени и презентирани пред Секретаријатот со цел истите да бидат земени во предвид при подготовката на нацрт-одлуките. Задоцнетата реакција на дипломатските претставници на земјите членки во оваа фаза повеќекратно ќе го усложни и отежне понатамошното делување на дипломатските претставници во правец на заштита на државните интереси, без оглед на аргументите коишто се презентираат. Навремената презентација на аргументите може да овозможи истите да бидат земени во предвид дури и во ситуации кога е неопходно да дојде до посериозни измени на некоја предлог верзија на одлука, резолуција или друг документ. Ова претставува јасна индикација дека аргументот се почитува во Советот на Европа.

Од тие причини неопходно е претставниците на земјите членки своите активности да ги започнат од најрана фаза. На овој начин ќе биде превенирано евентуалното усогласување на текстот на документот без да се земат во предвид одредени аргументи. Во таков случај, останатите земји членки ќе можат навремено да го прилагодат својот став, земајќи ги во предвид сите параметри коишто стојат на располагање, вклучително и понудените аргументи од заинтересираната страна. Во случај на презентирање на аргументите во подоцнежна фаза, заинтересираната страна ќе се соочи со сериозни проблеми при прифаќањето на понудените аргументи, од причини што ќе треба да биде придвижен огромниот административно - политички апарат на земјите членки за да го преиспитаат претходно заземениот став. Од тука се извлекува заклучок дека навременото делување на претставниците на земјите членки ја зголемува нивната ефикасност во правец на заштита на државните интереси.

Амбасадорот на земја членка од Кавкаскиот регион оди во подлабока експликација на тоа какво влијание имаат аргументите во процесот на усвојување на одлуки и воопшто во функционирањето на Организацијата.

*Аргументите се секогаш важни во процесот на усвојување на одлуки. Ако постои добра и правилна презентација на аргументите, во сите фази на процесот, тоа може да помогне во придобивањето на пријателските земји, дури и до убедување на спротивната страна. Соодветната аргументација*

*која ја покажува исправноста на вашата позиција неминовно води кон успех. Сепак, ова не претставува правило и не секогаш може да резултира со позитивен исход. Модалитетите на донесување на одлуки (на пример сложените процедури за гласање, потребата од консензус и сл.), како и влијанието на разните сојузи и блокови коишто се создаваат во рамките на различни мултилатерални формати, можат да имаат силно влијание врз процесот и донесување на конечните одлуки. Во вакви ситуации, без оглед на силата на вашите аргументи, може да дојде и до непосакуван исход. Дипломатските вештини на претставниците на земјите членки се од исклучително значење во целокупниот процес на презентирање на аргументите. Крајниот резултат во голема мера зависи од активноста и ефикасноста на претставниците на земјите членки.*

Заклучок е дека постојат пречките коишто можат да се појават и да ја неутрализираат силата на аргументите. Политичкиот интерес претставува најголема пречка и честопати доведува до усвојување на одлуки кои занемаруваат или негираат одредени аргументи. Од тие причини, се наметнува и заклучокот дека правилното и ефикасно делување на дипломатските претставници на земјите членки може значително да влијае на целокупниот процес.

Исто така, непосредниот контакт и презентација на аргументите пред останатите претставници на земјите членки, како на билатерално ниво, така и во поширок формат, е неопходно во процесот на одбрана на ставот на сопствената земја. Ставот на амбасадорот на една земја од поранешна Југославија претставува надоврзување на ставот на претходните соговорници. Тој става фокус на активностите на дипломатските претставници. Тој го потврдува постоењето на различен пристап при делувањето на земјите членки во однос на разни прашања, но вниманието го насочува кон ефикасноста на претставниците на земјите членки во однос на презентацијата на аргументи со цел да се добие неопходната поддршка од останатите земји членки. Тој, меѓу другото, вели:

*Несомнено е дека добрите аргументи, квалитетно презентирани би можеле да влијаат на конечната одлука. Но, многу подобро ќе биде доколку ставот*

*на заинтересираната земјата членка, поткрепен со презентирани аргументи, добие силна поддршка од соодветен број на земји членки.*

Од претходново се извлекува заклучок дека бројот на земји членки, кои би поддржале став на друга земја членка, зависи и од активноста на дипломатските претставници. Нивната ефикасност е од исклучително значење со цел да го привлече вниманието на останатите земји кон одредено прашање, да бидат земени во предвид презентирани аргументи и да биде поддржана позицијата на земјата членка.

Пречките коишто постојат при обезбедување на точни и релевантни информации може да креира сплет на неточни аргументи коишто се применуваат во процесот на усвојување на одлуките. Член на мониторинг телата којшто учествуваше во истражувањето не ја оспорува вредноста и значењето на аргументите кои претставуваат основа за правилно функционирање на мониторинг телата на Советот на Европа, но, во секој случај, таквите аргументи треба да бидат засновани на точни информации. Точната информација поткрепена со соодветна аргументација обезбедува висока релевантност на наодите од терен коишто се преточуваат во извештаи, од кои подоцна произлегуваат препораките и насоките за земјите членки. Но, таа укажува на постоење слабости токму во делот на обезбедувањето на релевантни информации кои ќе прикажат реална слика од состојбата во една земја членка. Овие слабости можат да бидат од различна природа, да бидат објективни или субјективни, но крајниот резултат секогаш оди во правец на искривување на реалната слика. Ова искривување на реалноста во одредени случаи оди во „позитивна насока“, односно се дава подобар приказ отколку што реално постои во една земја членка, додека во други случаи имаме обратна ситуација. За какви слабости станува збор може да видиме од следниот цитат:

*Важно е фактичката состојба констатирана за време на посетата од страна на оценската мисија, како составен дел на евалуацијата на ГРЕКО, да се заснова на комбинирани информации. Информациите треба да бидат добиени од разни извори, како што се: владини или невладини извори, разни домашни и меѓународни извештаи, информации добиени од субјекти на*

*терен (interlocutors). Секако, за време на тие 4 дена, колку што трае една мониторинг посета на земја членка, оценската мисија не може сосема точно да ги утврди сите параметри. Проблем може да претставува дури и точноста на преводот и можните погрешни толкувања на одделни правни норми на конвенциите, како резултат на учеството на повеќе луѓе во изготвување на еден мониторинг извештај, на јазик поинаков од јазикот на земјата членка. Оттука, од големо значење се стручноста, образованието, личните ставови, искуството и професијата на сите лица вклучени во овој процес. Ова подеднакво важи како за оние коишто учествуваат во процесот на собирање на информации и подготвување на извештаи, така и за оние коишто претставуваат извор на информации од теренот. Мошне значајно е учеството на Секретаријатот во целокупниот процес.*

Соговорничката јасно укажува на фактот дека доколку нема соодветни и вистинити информации, може да биде креирана и применета погрешна аргументација која како таква би произвела несоодветни укажувања и препораки.

Заклучокот е дека аргументите се почитуваат и имаат голема моќ, но истите мора да бидат правилно применети. За правилна примена на аргументите значајна улога играат претставниците на земјите членки делегирани во мониторинг телата. Колку нивната активност е поголема и прилагодена на природата на мониторинг телото, толку ќе биде поголема нивната ефикасност во одбраната и презентирањето на вистинити информации, коешто е на линија со државните интереси на земјата од која доаѓаат.

Амбасадорот на една поранешна советска република имаше малку поинаков став од останатите соговорници, иако, во суштина, го кажува сосема истото. Тој смета дека аргументите играат одредена улога во процесот на усвојување на одлуките и останатите документи, но дека таа улога, сепак, е многу мала. Смета дека дебатата којашто се води при усвојувањето на одреден документ, првенствено е заснована на политички ставови и интереси и ретки се случаите кога дебатата се заснова исклучиво врз аргументи. Без разлика на обидите од одредени земји да направат одредени поместувања со презентација на соодветна аргументација, крајната одлука зависи од сплетот на политички интереси на земјите членки. Во вакви услови улогата на претставниците на

земјите членки соговорникот ја гледа во нивното цврсто запазување на политичките позиции и ставови на сопствената земја, независно од понудената аргументација.

Од ваквата констатација можеме јасно да заклучиме дека конзистентноста и ефикасноста при делувањето на претставниците на земјите членки во правец на заштита на државните интереси може да води и кон игнорирање на реални и цврсти аргументи, како и игнорирање на вредностите и принципите кои се насочени во правец на заштита на човековите права.

Од сè што беше погоре изнесено, се наметнува јасен заклучок дека учеството, навременото делување и ефикасната презентација на аргументите коишто се поседуваат е од исклучително значење за заштитата на државниот интерес на земјата членка. Правилната и навремена презентација на аргументите во голема мера може да даде поддршка на политичкиот интерес на земјата членка, којшто се покажа дека има примарно и доминантно значење. Колку се поефикасни дипломатските претставници во сите фази од процесот, толку ќе биде поголема веројатноста за заштита на државниот интерес на земјата којашто ја претставуваат.

#### 4.4.2. Појавата на судир меѓу владеењето на правото и заштитата на човековите права, како два од трите столба на Советот на Европа

Теоретската поставеност на Советот на Европа, целта заради којашто е формиран, како и мандатот којшто го извршува, налагаат Организацијата да биде посветена во борбата за заштита на човековите права. Оваа борба треба да се одвива во рамки на сите важечки правни акти коишто се усогласени со стандардите и вредностите на Советот на Европа, без разлика дали се работи за националните законодавства на земјите членки или, пак, за системот на конвенции и останати правни акти на Организацијата. Сепак, независно од теоретската рамка во која треба да се одвива функционирањето на Организацијата, сметаме дека постојат елементи на судир меѓу заштитата на

човековите права и владеењето на правото при функционирањето на Советот на Европа. Токму појавата на судир меѓу овие два столба ја прави Организацијата особено ранлива.

Политичкиот интерес на земјите членки е највлијателниот елемент којшто придонесува за постоењето на оваа појава. Токму политичкиот интерес и заштитата на државните интереси е мотивот којшто ги стимулира дипломатските претставници на земјите членки да ги користат правните акти како алатка при заштитата на сопствените интереси. Правните акти и владеењето на правото како вредност на Советот на Европа понекогаш служи како параван зад кој се затскрива политичкиот интерес на поедини земји членки, во функција на исполнување на зацртаната цел, дури и по цена на занемарување или повреда на човековите права. Од тие причини, неопходно е исклучително добро познавање на правните акти на Организацијата со чијашто правилна примена од страна на дипломатските претставници на земјите членки, може да дојде до ефикасна заштита на државните интереси, понекогаш, за жал, на штета на човековите права.

Сензибилноста на оваа тема предизвика појава на разлики, па дури спротивставеност во ставовите презентирани од страна на соговорниците. Нивните одговори можеме да ги поделиме во три групи. Во првата и најголема група спаѓаат оние кои сметаат дека постои судир меѓу два од трите столба на Организацијата. Некои од нив се на мислење дека тој судир е присутен и сосема очигледен, додека други судирот го гледаат како нешто коешто произлегува од недореченостите на правните акти или, пак, ривалитетот којшто постои меѓу различни сегменти на Советот на Европа. Како и да е, оваа група на соговорници смета дека постоечкиот судир меѓу столбовите придонесува да има појава на доминација и задоволување на формалниот аспект на функционирање на Организацијата, на штета на суштинскиот дел од работењето на Советот на Европа.

Амбасадорка на земја членка на ЕУ е на мислење дека постои судир помеѓу два од трите столба врз кои се потпира Организацијата, односно судир помеѓу заштитата на човековите права и владеењето на правото. Овој судир се јавува

како последица на заштитата на политичкиот интерес на земјите членки. Постојат примери на повикување на аспектите содржани во правните акти на Организацијата и националните законодавства, во функција на усвојување на одлуки кои во својата содржина ги игнорираат и се сосема спротивни на суштинската потреба за почитување на човековите права. Ваквите одлуки, од формална страна се сосема исправни и правно издржани, но од суштинска страна ја занемаруваат основната цел кон која се стреми Организацијата, а тоа е заштитата на човековите права. Тоа значи дека овде имаме класичен судир на формата со суштината, при што застапниците на легалистичкиот пристап имаат целосно оправдување и поткрепа на нивните ставови и поддршка на содржината на ваквите одлуки. Покрај политичкиот интерес, како една од причините поради којашто доаѓа до судир помеѓу двата столба, постои и еден вид на натпревар помеѓу различни сегменти на Организацијата, каде што едните повеќе се залагаат за почитување на принципот на владеење на правото, а другите за целосна заштита на човековите права. Од тие причини постои ривалитет помеѓу Секретаријатот на Советот на Европа и Секретаријатот на Комитетот на министри. Исто така, постои ривалитет и помеѓу двата генерални директорати на Генералните директорати на Советот на Европа, како и одредена форма на ривалитет помеѓу Европскиот суд за човекови права и Секретаријатот на Советот на Европа во целина.

Македонски дипломат во својот одговор го проширува опсегот на поставеното прашање не само на Комитетот на министри како орган кој усвојува одлуки во име на Советот на Европа, туку и на комплетната легислатива и начин на функционирање во земјите членки.

*Владеењето на правото или правната држава и почитувањето на човековите права се во постојана интеракција и неретко примената на законите може да доведе до кршење на човековите права. Тоа, за жал, е констатирано и во бројни пресуди на ЕСЧП кои покрај индивидуалните мерки обично налагаат и преземање на општи мерки, чија цел е да се отстранат условите кои доведуваат до кршење на одредени човекови права. Оттука, клучна е улогата на мониторинг механизмите кои го утврдуваат нивото на почитување на преземените обврски, меѓу другото и преку анализа на*



*законите и нивната примена. Земјите членки имаат можност веќе при подготовката на законските решенија да побараат мислење или стручна помош (на пример преку Венецијанската комисија кога станува збор за клучните закони), со цел навремено да се отстранат недостатоци кои подоцна би биле извор на кршење на човековите права.*

Ова претставува одлична илустрација на судирот на двата столба во рамки на Советот на Европа на целокупната територија којашто ја покрива, односно во рамки на самите земји членки коишто ја сочинуваат Организацијата. Соговорникот го посочува Европскиот суд за човекови права како коректив на недостатоците и аномалиите во оваа област. Но, ако ЕСЧП е коректив за судирот на вредностите во рамки на земјите членки, се поставува прашањето кој е механизмот којшто би бил коректив на работата на Комитетот на министри во случај на појава на конфронтација на двата столба при донесување на одлуки од негова страна?! Токму последново прашање, коешто се наметна од одговорот на македонскиот дипломат е суштина на прашањето коешто им беше поставено на останатите соговорници и врз основа на кое вршиме анализа на функционирањето на Советот на Европа во овој сегмент. Досегашната анализа не води кон заклучок дека усвојувањето на одлуки кои формално-правно се на линија со правните акти и ги задоволуваат стандардите на Организацијата во нормативниот дел, а кои во исто време грубо ја занемаруваат суштинската димензија која се однесува на заштитата на човековите права, претставува најголема слабост на функционирањето на Советот на Европа.

Од претходно кажаното заклучокот би бил дека при усвојувањето на одлуки во Комитетот на министри, од пресудно значење е државниот интерес, кој е основа за формирање на ставот на Постојаните мисии на земјите членки. Токму во ваквите случаи доаѓа до најсилна конфронтација меѓу земјите членки, при што се користат сите расположливи механизми за одбрана на сопствените позиции. Учеството на дипломатските претставници на земјите членки во процесот на усвојување на одлуки е од круцијално значење. Нивната активност, стручност и ефикасност во работата во голема мера придонесува за

заштита на државните интереси, чијашто цена понекогаш може да биде и повредата на човековите права.

Интересен беше одговорот на една балканска земја, членка на ЕУ. Истиот беше добиен на два начина, односно во писмена форма и во директен разговор. Во писмениот одговор беше истакнато дека гледано од формално-правна гледна точка, не може да се каже дека постои појава на конфронтација на два од трите столба на Организацијата. Секоја одлука донесена во согласност со правилата на постапката, како и во согласност со надлежностите на органот или телото што ја донел, е сосема легална и легитимна.

Во овој одговор на соговорникот имаме класично оградување од суштината на прашањето поради големата сензитивност на самото прашање. Политичката одговорност што ја носи со себе еден амбасадор, претставник на една држава, претставува доволна причина да се избегнува директниот одговор на ова клучно прашање. Избегнување на одговорот, како и целосното игнорирање на тезата која индиректно е присутна во прашањето, говори за тоа дека постои можна појава на конфронтација на владеење на правото и заштитата на човековите права, со цел донесување на одлуки кои формално-правно ги задоволуваат пропишаните правила и процедури, но ја занемаруваат заштитата на човековите права. Избегнувањето на одговорот може да се толкува и како прифаќање на начинот на функционирање на Организацијата, во рамки на чиешто дејствување ваквата конфронтација оди во прилог на заштита на интересите на државите, наспроти заштитата на интересите на граѓани или група на граѓани од самите земји членки.

За разлика од одговорот даден во писмена форма, во одговорот на прашањето добиен во непосреден разговор, беше презентирана сосема друга позиција. Соговорникот јасно кажа дека самите земји членки ја прифаќаат ваквата пракса, која постои во извесен степен заради заштита на сопствените политички позиции. Дури постојат и примери на грубо занемарување на крајните цели на одредени одлуки, кои во себе содржат потреба од заштита на човековите права. Ова е присутно во процесот на извршувањето на донесените одлуки, а особено во процесот на извршување на судските пресуди.

Дипломат од Република Македонија смета дека постои колизија меѓу двата столба на Организацијата. Ова особено доаѓа до израз кога се работи за чувствителни политички прашања. Таа наведува примери коишто произлегуваат од пресудите на Европскиот суд за човекови права, како и од процесот на нивното извршување. Во својата долгогодишна кариера, токму во областа на заштитата на човековите права како еден од сегментите на функционирањето на Советот на Европа, соговорничката има забележано неколку примери на затворање на судски пресуди кои се однесуваат на повредата на членот 11 од Конвенцијата за заштита на човековите права, без притоа да има суштинско извршување на пресудите.

*Комитетот на министри, повикувајќи се на сето она кое влегува во рамката на владеење на правото (националните законодавства, системот на конвенции, деловниците за работа итн.) има затворено неколку пресуди на ЕСЧП, без притоа да настапи суштинска промена во земјата членка, која ќе се однесува на подобрувањето и заштитата на човековите права во контекст на нивното барање и пресудата на ЕСЧП. Такви примери се случаите „ОМО Илинден-Пирин“ против Бугарија, „Домот на македонската цивилизација“ против Грција итн.*

Соговорничката смета дека владеењето на правото претставува алатка за обезбедување на функционална демократија и ефикасна заштита на човековите права. Тоа е мошне растеглива категорија која честопати подлежи на политички влијанија и претставува комплексен сет на правни мерки кои во ваквите случаи се користат како алатка за задоволување на формата наспроти содржината на конкретниот проблем.

Имајќи ги во предвид изнесените тврдења, повторно можеме да кажеме дека овој судир на столбовите претставува една од најголемите слабости на Советот на Европа. Во вакви ситуации имаме класична политичка основа врз којашто делуваат земјите членки. Токму сензитивните политички прашања, кои имаат големо значење, ги принудуваат земјите членки да ја занемарат потребата од принципиелна заштита на човековите права во полза на заштита на сопствениот државен интерес. Овие прашања се следат со огромно

внимание, не само од Постојаните мисии на земјите членки, туку и од самите Влади на земјите членки. Од тие причини, маневарскиот простор на дипломатските претставниците на земјите членки е прилично ограничен и истите се насочени исклучиво во одбрана на државниот интерес. Поради фактот што овие прашања предизвикуваат сериозни и остри конфронтации меѓу дел од земјите членки, од голема важност е ефикасноста, стручноста и подготвеноста за дипломатска борба кај претставниците на земјите членки со цел остварување на државниот интерес на земјата од којашто доаѓаат.

Амбасадорка од една балканска земја смета дека се ретки случаите на конфронтација на двата столба на Организацијата, но дека, сепак, постои извесен степен на конфронтација. Таа не посочува примери на ваков судир во рамки на работењето на органите и телата на Советот на Европа, туку тоа го лоцира во недореченоста на правните акти на Организацијата. Сосема е разбирливо правните акти да не се совршени и дека постојат недостатоци кои понекогаш овозможуваат судир на вредностите. Тенка е линијата меѓу целосното почитување на начелото на владеењето на правото и целосната заштита на човековите права. Како пример го издвојува почитувањето на човековите права на интернет, односно во виртуелниот свет. Соговорничката смета дека одредбите содржани во Конвенцијата за компјутерски криминал и останатите правни акти кои ја регулираат оваа област се недоволни за целосна заштита на човековите права во „cyber“ просторот, особено во делот на заштитата на личните податоци.

*Ретко се случува конфронтација на столбовите на Организацијата, но, сепак, постои. Тенка е линија помеѓу целосна заштита на човековите права и владеењето на правото. Ова особено е изразено на интернет просторот, при што како пример би ја издвоиле заштита на личните податоци и компјутерскиот криминал.*

Според наше мислење промените коишто се случуваат на глобално ниво како последица на развојот на интернетот, а особено брзите промени во самиот интернет простор претставуваат секојдневна појава и реалност. Овие промени ги допираат најситните димензии и социјалниот аспект на човековото живеење,

кои заеднички создаваат услови за глобални промени на начинот на функционирање и живеење во денешно време. Интернетот претставува алатка која најефикасно ги глобализира социјалните аспекти и која претставува платформа за брзи промени во оваа област. Овие промени се одвиваат со таква брзина до граница на неможност за нивна контрола. Нашето секојдневно присуство на интернетот и трансферот на секојдневните работни и животни активности во оваа област нас нè прави ранливи и подложни на загрозување преку овој простор. За таа цел од особена важност е усвојување на соодветна легислатива која ќе ги следи промените во оваа област преку која ќе се обезбеди ефикасна заштита на човековите права во рамки на начелото на владеење на правото. Сето ова ќе кореспондира со современите цивилизациските вредности и ќе биде сместено во рамката на вредностите на Организацијата.

Согледувајќи ги потребите на современиот начин на живеење и потребата од заштита на безбедноста и човековите права на граѓанинот, Советот на Европа ја креира Конвенцијата за компјутерски криминал, за којашто говоревме погоре во текстот. Таа денес претставуваа глобална правна платформа врз која се заснова законодавството на најголемиот број земји во Европа. Сепак, постои потреба од постојана надградба во оваа област со цел анулирање или, пак, сведување на минимум на евентуалната појава на недостаток на легислативни механизми за целосна заштита на човековите права со цел надминување на евентуалните појави на конфронтација на суштинските елементи од највисок интерес на Советот на Европа, заштитата на човековите права и владеење на правото.

Македонскиот експерт, член на ГРЕКО не е во состојба да даде конкретен одговор на поставеното прашање од причини што нема директен контакт и увид на работата на Комитетот на министри. Сепак, во својот одговор повлекува паралела која се однесува на функционирањето на мониторинг телата и појавата на судир меѓу формалното и суштинското функционирање на овие делови од Организацијата. Нејзиниот одговор се фокусира на препораките на ова мониторинг тело кон земјите членки кои се однесуваат на потребата од уставни или други легислативни измени. Таа смета дека

периодот на усогласување од 18 месеци, којшто важи за сите земји членки, е недоволен за суштинска имплементација на упатените препораки. Најчесто препораките на ГРЕКО произлегуваат од пресудите на ЕСЧП, кои констатираат повреда на човековите права. Во период на усогласување ГРЕКО не го следи процесот на имплементација на препораките, туку тоа го препушта на земјата членка. На овој начин ГРЕКО индиректно упатува порака дека е заинтересиран само за задоволување на формата на штета на суштината и суштинските ефекти коишто треба да произлезат од имплементацијата на препораките. ГРЕКО треба да ја земе во предвид природата и поставеноста на правниот систем на една земја, со цел ефектите коишто ќе произлезат од имплементацијата на препораките да имаат најголема можна вредност. Честопати се случува да легислативните промени, кои се резултат на препораките на ГРЕКО, подоцна се критикувани од Венецијанската комисија.

Појавата на спротивставени позиции на две мошне значајни тела на Советот на Европа, кои се занимаваат со правните аспекти на функционирањето на Организацијата и земјите членки, укажува на постоењето на судир во самиот столб на организацијата, односно владеењето на правото. Ако се земе во предвид дека дел од препораките на ГРЕКО произлегуваат од пресудите на ЕСЧП, чијашто основна функција е заштитата на човековите права, се наметнува заклучокот дека несогласувањата и судирот којшто подоцна се јавува во рамки на владеењето на правото, е производ на индиректниот судир меѓу заштитата на човековите права и владеењето на правото, како два посебни столба врз кои се потпира Организацијата. Од тие причини од исклучителна важност е потребата од темелен пристап во работата на сите претставници на земјите членки во мониторинг телата. Конзистентноста во нивната работа, навременото укажување и посочување на можните недостатоци и слабости може да резултира со соодветна имплементација на препораките на мониторинг телата која ќе има позитивни ефекти како краен резултат. Позитивните ефекти од имплементацијата на препораките се од суштински државен интерес за секоја земја членка. Од тие причини може да заклучиме дека темелниот и сеопфатен пристап во извршувањето на

сопствените работни задачи на секој претставник на земјите членки, позитивно ќе влијае на заштитата на државните интереси на земјата од којашто доаѓа.

Втората група соговорници се оние кои го избегнаа директниот одговор на ова прашање или, пак, кои воопшто не одговорија ни позитивно, ниту, пак, негативно. Избегнувањето на одговорот на ова, можеби најсензибилно прашање коешто се однесува на функционирањето на Советот на Европа, го толкуваме како избегнување да се разговара за појава којашто претставува очигледна слабост на Советот на Европа и чиешто отворено посочување може да предизвика негативни ефекти врз дипломатската кариера на соговорниците, како и евентуални негативни ефекти во однос на земјата којашто ја претставуваат.

Би го издвоиле одговорот на амбасадор на една балканска земја, кој го избегна директниот одговор, но, имплицитно, ја потврдува можноста за појава на судир на двата столба на Организацијата. Тој јасно ги посочува политичките интереси како исклучително значајна компонента во севкупниот процес на усвојување на одлуки во Советот на Европа. Тој посебно не ја апострофира правната компонента, но, сепак, се подразбира дека земјите членки ја ползуваат оваа компонента како платформа и оправдување за пласирање на сопствени политички интереси. Токму во таа точката се реализира судирот на двата столба на Организацијата.

*Мошне тешко е да се одговори на ова прашање без претходно да не се направи една детална анализа. Во секој случај, постои можност некои одлуки повеќе да се плод на политички позиции, политички интереси и политички компромиси, отколку доследна грижа за принципите на Организацијата, особено во делот на ефикасната заштита на човековите права. За жал, ваквата појава не е карактеристична само за Советот на Европа, туку и за останатите меѓународни организации.*

Третата група на соговорници е на мислење дека не постои судир, дека постои баланс и дека сите одлуки се усвојуваат во согласност со пропишаните правила, без притоа да биде загрозен суштинскиот аспект од функционирањето на Организацијата. Сметаме дека нивниот став не ја

отсликува реалноста којашто владее во рамки на Советот на Европа, но дека токму содржината којашто ја застапува овој став треба да биде најпосакуваниот и најидеалниот начин на функционирање на Организацијата, односно целосно почитување и заштита на човековите права во рамки на сето она што се нарекува владеење на правото.

Амбасадорот на земја од поранешниот Советски Сојуз во својот дипломатски одговор повеќе ја застапуваше тезата дека не постои таков судир. Неговиот одговор ја отсликуваше теоретската верзија на тоа како треба да функционира Советот на Европа. И покрај тоа што соговорникот е редовен универзитетски професор, односно теоретичар, во моментот на спроведувањето на интервјуто беше на извршување на функцијата амбасадор на неговата земја при Советот на Европа. Независно од фактот што втората компонента од неговиот професионален ангажман е во целост поврзана со праксата, тој, сепак, се одлучи да остане во рамки на теоријата и го даде следниов одговор:

*Тешко е да се замисли, освен ако не е наведен конкретен пример, дека одлуките на Комитетот на министри или некоја друг сегмент на Советот на Европа, кои формално - правно би ги задоволиле стандардите на Организацијата, ќе ја занемарат заштитата на човековите права. Највисокиот интерес и вредност на Советот на Европа е заштита на човековите права. Голема грешка би била доколку се направи компромис со стандардите на Организацијата, особено оние коишто се однесуваат на заштитата на човекови права, дури и кога станува збор за одлуки кои имаат сериозна политичка тежина.*

*Покрај тоа, Секретаријатот, вклучувајќи ја и правната служба, е во можност да направи проверка дали одредена нацрт-одлука е во согласност со стандардите за човекови права. Усвоените одлуки на Комитетот на министри, нивната валидност и усогласеност со стандардите на Организацијата, не можат да бидат предмет на проверка од страна на судски орган, како што е, на пример, Европскиот суд за човекови права. Исто така, ниту Венецијанската комисија не може да игра улога во овој поглед. Затоа, земјите членки, како учесници во Комитетот на министри, треба*



*одговорно да постапуваат при усвојувањето на одлуките и да не усвојуваат политички одлуки кои би се конфронтирале со прашањата поврзани со човековите права.*

Овој став на соговорникот, всушност, ја претставува теоретската рамка во која треба да се движи Организацијата и земјите членки во процесот на усвојување на одлуки. Сепак, поставеното прашање се однесува на исклучоци, односно на одлуки кои имаат комплициран карактер и коишто се усвојуваат после долготраен процес на дебата и преговори, а не на одлуки коишто се усвојуваат во рамки на стандардите. И покрај тоа што соговорникот не можеше да даде потврден одговор за евентуалното постоење на судир, тој јасно потенцира дека доколку постојат такви примери, односно примери на усвојување на одлуки кои ги задоволуваат формално-правните аспекти, а ги ставаат во втор план човековите права, тоа ќе значи и дека таквиот судир реално постои.

Од страна на дел од претходните соговорници беа наведени примери за конфронтација меѓу столбовите. Беше наведен примери за затворање на судски пресуди без да биде задоволена компонентата за заштита на човековите права. Самото постоење на судските пресуди на ЕСЧП е пример којшто, всушност, ја потврдуваат конфронтацијата на националните законодавства, како составен елемент на сето она што го нарекуваме на владеење на правото, со заштитата на човековите права. Овие примери, како и можноста што еден од амбасадорите ја остави во случај на постоење на конкретен пример, наведуваат на заклучок дека и покрај фактот што „...е тешко да се замисли и би претставувало голема грешка...“, сепак, постои конфронтација на столбовите и постои усвојување на одлуки кои формално-правно ги задоволуваат стандардите на Организацијата, но ја занемаруваат заштитата на човековите права.

Улогата на дипломатските државни претставници, како и останатите претставници кои ја претставуваат земјата на сите нивоа, во функција на заштита на државниот интерес е од исклучително значење. Погоре во текстот беше јасно посочено дека е неопходна исклучителна стручност и дипломатски вештини при делувањето во особено ограничениот простор којшто во себе

носи огромен ризик за повреда на човековите права на сметка на заштитата на државниот интерес. Како и да е дипломатските државни претставници имаат примарна задача и мандат да ги штитат државните интереси и тие треба да настојуваат да ја пронајдат најдобрата формула за остварување на максимум без притоа земјата да биде посочена како недоволен борец и застапник на заштитата на човековите права. Нивната посветена, стручна и ефикасна работа може да придонесе за ефикасна заштита на државниот интерес во рамки на стандардите кои што владеат.

#### 4.4.3. Системот на колективна меморија на Советот на Европа

Колективната меморија, како резултат на функционирањето на Советот на Европа, дефинитивно постои. Во овој труд терминот колективна меморија или институционална меморија го користиме за сè она коешто се однесува на воспоставената пракса на функционирање на Советот на Европа, особено на оние делови коишто немаат прецизна дефиниција во рамки на процедуралните акти, како и сите останати правни акти на Организацијата. Колективната меморија постои во сите меѓународни организации, како впрочем што постои и во самите земји членки и нивните институции.

Во однос на Советот на Европа поконкретно би кажале дека Секретаријатот на Советот на Европа, а особено Секретаријатот и секретарот на Комитетот на министри ја имаат најголемата моќ во однос на примената на колективната меморија. Оваа моќна позиција во најголем број на случаи се применува во функција на олеснување на процесот на усвојување на одлуки, особено оние кои имаат изразито сензитивен карактер. Исто така, Секретаријатот преку примената на колективната меморија и праксата на делување помага во процесот на усогласување на ставовите меѓу две или повеќе земји во однос на прашања кон кои земјите имаат различни или спротивни позиции. Повикувањето на воспоставената пракса на делување, која се содржи во колективната меморија на Организацијата, во голема мера ја олеснува и подобрува соработката меѓу Секретаријатот и поедини земји членки. Правилната примена на колективната меморија претставува корисен

механизам којшто служи за водење на конзистентна политика од страна на Советот на Европа.

При спроведеното истражување, поконкретно во спроведените интервјуа, еден дел од учесниците посочија дека постоењето на колективната меморија нема институционален карактер, односно нема своја правна подлога во рамки на актите на Советот на Европа. Поедини соговорници се заложија колективната меморија да добие некој формален облик со цел нејзината примена да има дефинирана рамка и јасни правила на нејзина примена. Другите соговорници, кои јасно го посочија постоењето на колективната меморија, сметаат дека таа постои како таква и не навлегува во понатамошна елаборација во однос на потребата од јасно дефинирање на обликот и формата на она што се нарекува колективна меморија на Советот на Европа. Поедини соговорници сметаат дека колективната меморија се однесува на сите сегменти на Организацијата, како и на сите аспекти од нејзиното функционирање. Дел од соговорниците, коишто немаат така позитивен став во однос на постоењето на колективната меморија, сметаат дека постои нешто коешто наликува на колективна меморија, но, сепак, тоа не може да се дефинира како такво.

Скоро сите соговорници се со став дека Секретаријатот на Советот на Европа е чуварот на колективната меморија. Ова претставува генерална оценка, при што дел од соговорниците отидоа чекор понатаму давајќи попрецизна локација за тоа кој е носител и чувар на колективната меморија. Тие сметаат дека колективната меморија е поврзана со поединци, вработени во Советот на Европа подолг временски период, а кои извршуваат високи и одговорни функции во рамки на Организацијата. Колективната меморија на Советот на Европа е во тесна поврзаност со човечкиот фактор и иако има колективен карактер и значење за целокупната Организација, таа во голема мера зависи од личната димензија.

Македонски дипломат со долгогодишно искуство мошне јасно го потенцираше фактот дека постои колективна меморија во Советот на Европа. Во рамки на поимот колективна меморија, таа ги става сите аспекти од делувањето на Организацијата. Тука го вбројува системот на конвенции и останати правни акти на Советот на Европа, воспоставената пракса на делување, но и појдовната идеја заради која е формирана Организацијата. Таа во центарот на

вниманието го става граѓанинот, човекот, како основна клетка на едно граѓанско општество во кое владеат начелата на демократијата, владеењето на правото и почитувањето на човековите права. Токму колективната меморија, како еден сегмент од целокупниот и сеопшт капитал со којшто располага Советот на Европа, е најпотребна во функција на заштита на вредностите и принципите на Организацијата. Ваквата композиција овозможува да „на крајот од денот“, најголема полза има токму граѓанинот, односно сите граѓани на земјите членки на Советот на Европа. Соговорничката не навлегува во парцијална анализа на евентуалните аномалии при примената на колективната меморија, туку се задржува на генералната позитивна оценка во однос на функционирањето на Советот на Европа.

*Да, постои колективна меморија во Советот на Европа. Колективната меморија се однесува на сите аспекти на делувањето на Организацијата. Главниот успех на Советот на Европа е што уште во најраната фаза од постоењето, оние кои го осмислувале и креирале концептот на Европската конвенција за човекови права одлучиле да не ѝ се дозволи на ниту една земја членка да се затскрива зад аргументот дека она што државата и нејзините институции го прават на сопствените граѓани останува единствено во рамките на нивниот правен режим и е надвор од можностите на меѓународната заедница. Советот на Европа вели дека не е така. Градиме систем на заеднички правни норми во сите области на нашето постоење (култура, социјална политика, екологија, образование, здравствена заштита, борба против тероризмот, заштитата на правата на националните малцинства итн.), кои во вид на заедничка колективна меморија мора и треба да се почитуваат од страна на сите учесници во системот. Се разбира, нема совршен механизам, но има надеж. Огромен е бројот на европски граѓани, кои преку Европскиот суд за човекови права, гледаат единствена можност за задоволување на правдата. Ваквата поставеност овозможува заштита на европските граѓани, која на национално ниво не можеле да го обезбедат во рамките на националниот судски систем.*

Колективната меморија, во принцип, треба да биде обврска на Секретаријатот на Организацијата, е мислење на амбасадорка на земја членка на ЕУ. Меѓутоа,

овој многу значаен елемент неопходен за функционирање на Советот на Европа, исто така, е поврзан и со одредени лица кои извршуваат одговорни функции во рамки на Организацијата подолг временски период. Личната димензија игра значајна улога и од тие причини човечките ресурси имаат исклучително висока вредност и значење. Примената на колективната меморија во функција на олеснување на работата на Организацијата, особено во функција на усвојувањето на одлуките, игра мошне важна улога при решавање на комплицирани случаи во однос на кои постојат различни или спротивни позиции кај земјите членки. Но, постојат и појави на селективна примена на колективната меморија и повикување на веќе применетата пракса во функција на фаворизирање на одредени ставови или, пак, дестимулирање и потиснување на ставови кои не се по вкусот на чуварот на колективната меморија. Ова претставува исклучително моќна алатка во рацете на Секретаријатот на Организацијата, а особено во рацете на Секретаријатот и секретарот на Комитетот на министри. За да може оваа алатка целосно да биде контролирана и ставена во функција на исклучително моќниот Секретаријат на Комитетот на министри. Секретаријатот ја користи секоја можност да врши влијание при изборот на претседавачи со работните групи на Комитетот на министри. Вообичаено е да се настојува да биде избран претседавач кој ќе игра формална улога, додека суштинската улога од позадина ќе ја игра Секретаријатот.

Експерт во ГРЕКО смета дека колективната меморија претставува корисен механизам кој служи за конзистентен пристап при делувањето на мониторинг телата во однос на земјите членки. Активностите на мониторинг телата, претставени преку примерот на ГРЕКО, треба да имаат за цел реализирање на конкретна содржина, а не само на одредена форма која нема да го постигне посакуваниот резултат. Колективната меморија, односно севкупниот збир на информации од секаков облик коишто се плод на функционирањето на мониторинг телата, треба да бидат појдовна основа за анализи на работата на мониторинг телата. Оваа анализа е неопходна заради подобрување на ефикасноста на нивното делувањето на мониторинг телата, чијашто крајна цел би била подобрување на имплементацијата на наодите и препораките на мониторинг телата во рамки на севкупниот правен систем на земјите членки.

Отсуството на аналитички пристап базиран врз стекнатите искуства, воспоставената пракса и резултатите од досегашното делување, може да продуцира формални препораки кои ќе ја немаат неопходната ефикасност.

*ГРЕКО мора да ги земе во предвид особеностите на законодавниот процес во секоја земја членка и да биде внимателен во делувањето со цел да не предизвика „продукција“ на закони. Крајниот ефект на ваквите закони единствено би бил формално задоволување на препораките на ГРЕКО, без сериозен ефект во реалниот живот. Препораките треба да имаат таква содржина и форма којашто ќе биде вистински прифатлива за земјата членка со цел конкретно и ефикасно инкорпорирање во антикорупциски систем на земјата членка. Ова прашање е исклучително важно заради потребата од конзистентност на ГРЕКО во постапувањето кон одделни држави. Една од активностите, кои ГРЕКО треба да ги развива, е воспоставување и ажурирање на статистики со цел вршење на истражувања и споредбени анализи за степенот на ефикасноста на процесите на евалуација, како и на севкупната работа на ГРЕКО. Овие активности се од исклучително значење заради потребата од подобрување на имплементацијата на наодите и препораките на ГРЕКО, кои се однесуваат на одделни земји членки.*

Избраните и назначени претставниците на земјите членки во мониторинг телата на Советот на Европа имаат дефинирани надлежности. Извршувањето на овие надлежности може да биде поефикасно доколку претставникот располага со повеќе информации кои се однесуваат на работата на мониторинг телото. Пристапот до таквите информации, по правило, би требало да е еднаков за секој претставник. Во зависност од неговите/нејзините афинитети, амбиции и активности ќе зависи и тоа дали претставникот систематски ги извршува своите задачи или својата активност повеќе ја потпира и доверува на Секретаријатот. Доколку претставникот располага со мноштво информации стекнати врз база на сопствениот активен пристап, истиот ќе може соодветно да ги примени во работата од негова надлежност. На овој начин ќе може попрецизно да ги лоцира точките врз кои треба да се делува со цел заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓа. Со други зборови кажано, колку е поефикасен избраниот или именуван претставник во рамки на

активностите од негова надлежност, толку поголема ќе биде заштитата на државните интереси на земјата членка од којашто доаѓа.

Сепак, одредени слабости и аномалии при примената на колективната меморија не се исклучени. Постои појава на примена на колективната меморија во ситуации кога тоа му одговара на Секретаријатот за исполнување на неговите цели и интереси. Селективната примена на колективната меморија преставува основа за манипулација и злоупотреба на сето она што се нарекува воспоставена пракса на делување и колективна меморија. Случаите кога Секретаријатот се повикува на колективната меморија и воспоставената пракса на делување, може да предизвика негативни ефекти кон одредени земји членки, особено оние засегнати од одредени прашања коишто се предмет на расправа во рамки на Советот на Европа. Ваквиот став може да се толкува и како субјективно гледање од причини што во вакви случаи примената на колективната меморија е во функција на заштита на општиот, а не на државниот интерес на поедини засегнати земји.

Амбасадорката на земја сосед на Република Македонија е застапник на ваквиот став. Ставот се базира на нејзиното лично искуство поврзано со примената на колективната меморија во случај неповолен за нејзината земја.

*Секретаријатот е чувар на колективната меморија. Сепак, оваа позиција може да биде, а понекогаш и дефинитивно е на штета на засегнатите земји членки. На пример, за време на преговорите за нацрт-резолуциите за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинствата, Секретаријатот играше негативна улога во однос на засегнатата земја.*

Во ова тврдење соговорничката ја гледа само едната страна на медалот, заборавајќи дека во разгледувањето на ваквите прашања, кои се однесуваат на заштитата на националните малцинства, постојат и други заинтересирани страни, односно други земји членки. Во ваквите случаи позициите на Секретаријатот од едната засегната страна се доживуваат како негативни и како злоупотреба на положбата, додека другата засегната страна има сосема спротивен став.

Од ставовите на претходните два соговорника може да заклучиме дека дипломатските претставници на земјите членки се најповикани да ја следат работата на Секретаријатот и да ги контролираат процесите на усвојувањето

на одлуки во случаи кога постои повикување на воспоставената пракса на делување, а која е содржана во т.н. колективна меморија на Организацијата. Овде велиме дека претставниците на земјите членки треба да ги следат и контролираат процесите, а не истите да ги оневозможуваат доколку забележат одредени аномалии. Ова го велиме од причина што земјите членки можат да се најдат во двојна улога, односно примената на колективната меморија и повикувањето на воспоставената пракса можат да одат во прилог на интересите на земјата членка или, пак, да бидат спротивни на нив. Во случај кога претставниците на земјата членка забележуваат дека постојат елементи на некоректно повикување кон воспоставената пракса или, пак,, злоупотреба, треба промптно и прецизно да реагираат во однос на таквиот став. Во обратен случај, кога претставниците на земјата членка повторно увидуваат постоење на некоректно повикување на воспоставената пракса, која некои би ја дефинирале како злоупотреба на положбата, претпоставка е дека дипломатските претставници на земјата членка која во ваквиот случај има корист од таквата позиција на Секретаријатот, не би требало да се очекува дека ќе има негативна реакција кон таквата позиција на Секретаријатот. Повторно можеме да увидиме дека и во ваквите случаи од клучно значење е севкупната подготвеност на претставниците на земјите членки за прецизна и брза проценка за тоа во кој правец треба да се движи нивната реакција, со цел заштита на државните интереси. Нивната ефикасност во работата позитивно ќе влијае на заштитата на државните интереси во рамки на процесот на усвојување на одлуки.

Амбасадорот на земја од поранешна Југославија којашто сега е членка на ЕУ, смета дека Секретаријатот на Советот на Европа е чувар на институционална меморија на Организацијата. Во голем број случаи ја користи оваа улога во функција на олеснување на функционирањето на Организацијата, особено во процесот на усвојување на одлуки. Исто така, институционалната меморија се користи во контекст на непосредна соработка меѓу Советот на Европа и земјите членки, но и во контекст на меѓусебната соработка на земјите членки. Покрај позитивните аспекти на примената на колективната меморија, истата во одредени случаи се применува по потреба и во функција на исполнување на целите и интересите на Секретаријатот. Кога за одредени одлуки има потреба од претходно применетата пракса на делување, тогаш се пристапува кон



повикување на таквата пракса. Во обратни случаи се настојува да се прикрие применетата пракса и се бараат други решенија кои одат во прилог на интересите на Секретаријатот.

Македонски дипломат смета дека вработените во Советот на Европа се носители и чувари на колективната меморија. Потребата од професионален и непристрасен однос од нивна страна налага и потреба од професионална и непристрасна примена на колективната меморија во ситуации кога тоа е потребно. Соговорникот смета дека постои можност за несоодветна примена на колективната меморија, дури и до нејзина злоупотреба кога истата не се применува во согласност со споменатите стандарди на однесување.

Амбасадор на земја од поранешниот Советски Сојуз веќе го потврди постоењето на колективната меморија уште во одговорот на едно од претходните прашања. Одговарајќи на прашањето за соработката меѓу Секретаријатот на Организацијата и Постојаните мисии на земјите членки, тој посебен акцент стави на делот којшто се однесува на активноста на Секретаријатот, кој е поврзан токму со примената на воспоставената пракса на делување.

*„ ... За разлика од постојаните претставништва на земјите членки, предноста на Секретаријатот, особено Секретаријатот на Комитетот на министри, е во фактот што тоа се функционери и вработени кои долго време работат во Советот на Европа и располагаат со институционална меморија. Целта на ова тврдење не е да се каже дека Секретаријатот манипулира и ги доведува во заблуда Постојаните мисии, но тие секогаш се повикуваат на пракса“, која делегациите не може да ја проверат во краток временски период, особено во моментите кога се усвојуваат одлуките. Многу е важно и би било од корист за функционирањето на Организацијата доколку „воспоставената пракса на делување“ добие облик во рамки на деловниците за работа на органите и телата на Советот на Европа.*

Соговорникот јасно и недвосмислено укажува на улогата на Секретаријатот во однос на она што се нарекува колективна меморија. Исто така, индиректно, со примена на софистициран дипломатски речник укажува на можноста од постоење на несоодветна примена на колективната меморија. Целта на ваквата појава би можела да биде различна, но во секој случај постои голема

веројатност една од целите да биде заштитата на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат вработените лица во Советот на Европа.

Постоењето на колективна меморија, којашто претставува извесна содржина без дефинирана правна форма е став на друг македонски дипломат.

*Колективна меморија како правна категорија не постои. Стриктно гледано, постои компендиум или збир на сите правни документи, на пример, одлуки кои заедно со се пошироката примена на информатичките технологии, информациите кои можат да се третираат како дел од колективната меморија се достапни секому. Колоквијално, се зборува за колективна меморија како збир на претходни искуства, кои се покажале како ефикасни во надминувањето на одредени проблеми, но кои немаат правно значење или сила. Оттаму, дали ќе се прифати повикувањето врз претходни искуства зависи само од волјата на учесниците во одреден процес или преговори. Секое решение било резултат на одредени околности, а новите околности не значат нужно дека старите решенија можат да бидат ефикасни. Повикувањето на претходна пракса не смее да биде наметнувано како неопходност, туку само како можност, опција, идеја како да се надмине одредена ситуација.*

Ова тврдење навистина ги детерминира позитивните аспекти на примената на т.н. колективна меморија во работата на Советот на Европа. Нејзината правилна примена може во голема мера да го олесни процесот на усвојување на одлуки во услови на недоразбирања, несогласувања и неможност за изнаоѓање на решенија во рамки на дефинираните правила на процедура. Индивидуалното влијание на поедини функционери и вработени во Организација, како и на дипломатските претставници, во значителна мера може да влијае на насочувањето на процесите, кои како крајна цел можат да ја имаат заштитата на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат.

Амбасадорот на друга поранешна советска земја има сличен став со претходните двајца соговорници. Тој експлицитно не тврди дека постои систем на колективна меморија којшто има институционална форма, но дека Секретаријатот е тој којшто би можел да ја игра улогата на чувар. Како посебен

сегмент од Секретаријатот го посочува “Treaty office”<sup>367</sup>, односно службата којашто во рамки на Советот на Европа се грижи за сите договори, ратификации и сè што е поврзано со сите правни акти на Советот на Европа.

*Секретаријатот би можел да биде во улога на чувар на систем на колективна меморија бидејќи преку Секретаријатот, главно, се насочуваат и спроведуваат активностите во и на Организацијата. Службата задолжена за управување со договорите на Советот на Европа - Treaty Office, исто така, претставува клучен извор на информации со цел прецизна примена на усвоените и пишани правила на функционирање во рамки на системот на конвенции и останати правни акти на Советот на Европа.*

Посебното потенцирање на Службата задолжена за управување со договорите и останатите правни акти на Советот на Европа - Treaty Office, е само попрецизно лоцирање на она што се нарекува правна рамка на делување на Советот на Европа. Колективната меморија на Организацијата мора секогаш да ги содржи како напишаните правила на функционирање, кои се нарекуваат воспоставена пракса, така и пишаните правила содржани во Системот на конвенции и останати правни акти, кои во никој случај не смеат да се заборават или несоодветно применат.

Амбасадорката на една балканска земја има прилично негативен став во однос на ова прашање. Таа смета дека постои нешто што наликува на колективна меморија, но, сепак, тоа не може да се дефинира како такво. Соговорничката делува прилично резервирано во однос искреноста на намерите на Секретаријатот во правец на примената на т.н. „воспоставена пракса на делување“, врз основа на правила и принципи коишто важат за сите во процесот на усвојување на одлуки во Советот на Европа. Таа ги посочува функционерите и вработените во Секретаријатот, коишто имаат долг работен век во Организацијата, како лица кои се во привилегирана положба во однос на

---

<sup>367</sup> <http://www.coe.int/en/web/conventions/home>.

Текстот на сите договори на Советот на Европа, нивните објаснувања и извештаи, статусот на потпишувањето и ратификацијата, декларациите и резервации направени од страна на државите, како и известувањата од Канцеларијата за договори (Treaty Office) од 2005 година, се достапни на оваа веб-страница. Текстови на изјавите и резервите, како и електронските известувања се достапни само на официјалните јазици на Советот на Европа.

познавањето на воспоставената пракса на делување. Ваквите познавања, неретко, им даваат моќ за манипулација во моменти кога Комитетот на министри или другите органи и тела на Организацијата се соочуваат со недореченост или различни толкувања на деловниците за работа. Во такви случаи доаѓа до повикување на праксата на делување која само оние кои имаат долгогодишно искуство можат да проценат дали се работи за вистина или, пак, за манипулација.

*Не може да се каже дека постои нешто коешто ќе се дефинира како колективна меморија на Советот на Европа. Правилата на процедура, прописите и разните механизми понекогаш се прошируваат со повикување кон воспоставената пракса со цел да се приспособат и вклопат некои сегашни идеи и решенија во т.н. правна рамка на дејствување на Организацијата. Не постои јасен компендиум на одлуки и прописи, ниту, пак, некаква официјална база на податоци којашто ќе се однесува на воспоставената пракса на делување.*

*Само оние коишто се со долг стаж во Организацијата се во состојба да се повикуваат на колективната меморија. Овие практики, обично, се неформални и е потребно време за новодојдените дипломатски претставници на земјите членки да се запознаат со праксата со цел почнат да придонесуваат за системот.*

Ова тврдење уште еднаш го потврдува заклучокот дека е неопходно директно учество на сите претставници на земјите членки во работата и процесот на одлучување на Советот на Европа. Нивната стручност, искуство и можност за пристап до информации, кои се однесуваат на праксата на делување, им дава посилни позиции во нивното настојување за заштита на државните интереси. Ова особено се однесува на вработените претставници во Советот на Европа, кои, доколку извршуваат одговорни и високи позиции во рамки на Организацијата, а притоа имаат подолг работен век, можат сериозно да придонесат во правец на заштита на државните интереси на сопствената земја. Мора да се каже дека ваквото нивно дејствување не смее да ја напушти рамката на професионалност и непристрасност во работењето. Стручноста и знаењата, кои ги поседуваат лицата вработени во Советот на Европа, се доволна алатка за да се зачува перцепцијата за нивната стручност и

непристрасност, а притоа истите тие знаења адекватно да бидат применети во функција на заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат.

Исто така, може да се заклучи дека вработените претставници на земјите членки во Советот на Европа имаат големо влијание при примената на колективната меморија и повикувањето на воспоставената пракса на делување во ситуации кога има потреба. Колку е повисока позицијата на претставникот толку ќе биде поголемо неговото влијание. Овие знаења можат да бидат професионално и непристрасно применети, но, исто така, можат да бидат применети и во правец на заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат. Непостоењето на колективната меморија како дефинирана правна категорија им овозможува на вработените лица да се повикуваат на примената на колективната меморија по сопствено видување. Исто така, непостоењето на дефинирана правна категорија, која ќе се однесува на колективната меморија, целосно ги ослободува од одговорност сите оние кои на прво место го ставаат државниот интерес на земјата од којашто доаѓаат, во однос на професионалниот и непристрасен однос во интерес на зачувување на вредностите на Организацијата.

Имајќи ги во предвид претходно посочените поединости, слободно можеме да се согласиме со мислењето на еден од соговорниците дека земјите членки ја имаат најголемата обврска и одговорност да воспостават механизми за контрола над примената на колективната меморија, со цел да се спречи опасноста од појава на нејзина несоодветна примена и злоупотреба. Тоа е мислење на амбасадор на една балканска земја, кој дава едноставен и логичен одговор на поставеното прашање.

*Секретаријатот е чувар на колективната меморија на Советот на Европа. Како и во секоја меѓународна организација или институција, постои ризик од злоупотреби на оваа позиција. Обврска и одговорност е на земјите членки да воспостават механизми на контрола со цел да се спречи опасноста од појава на злоупотреби.*

Од сето погоре кажано можеме да заклучиме дека колективната меморија ги допира сите државни претставници. Од една страна вработените претставници на земјите членки го имаат најголемото влијание при примената на колективната меморија, особено оние кои се на повисоки позиции.

Информациите и знаењата со кои располагаат можат да бидат професионално и непристрасно применети, но, исто така, можат да бидат применети и во правец на заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат. Непостоењето на колективната меморија како дефинирана правна категорија им овозможува на вработените лица да се повикуваат на примената на колективната меморија по сопствено видување. Исто така, непостоењето на дефинирана правна категорија која ќе се однесува на колективната меморија целосно ги ослободува од одговорност сите оние кои на прво место го ставаат државниот интерес на земјата од којашто доаѓаат, во однос на професионалниот и непристрасен однос во интерес на зачувување на вредностите на Организацијата.

Од друга страна, дипломатските претставници на земјите членки се најповикани да ја следат работата на Секретаријатот и да ги контролираат процесите на усвојувањето на одлуки, особено во оние случаи кога постои повикување на воспоставената пракса на делување и колективната меморија. Овде велíme дека претставниците на земјите членки треба да ги следат и контролираат процесите, а не истите да ги оневозможуваат доколку забележат одредени аномалии. Ова го велíme од причина што земјите членки можат да се најдат во двојна улога, односно, примената на колективната меморија и повикувањето на воспоставената пракса можат да одат во прилог или, пак, да се спротивни на интересите на земјата членка. Во случај кога постојат елементи на некоректно повикување кон воспоставената пракса или, пак, злоупотреба на штета на земјата, дипломатските претставници треба промптно и прецизно да реагираат во однос на таквата појава. Во обратен случај, кога процесите одат во прилога на земјата членка, дури и со видливи недоследности при повикувањето на колективната меморија, не би требало да се очекува дека ќе има негативна реакција од страна на дипломатските претставници кон таквата позиција на Секретаријатот.

Од изнесеново можеме да заклучиме дека од клучно значење е севкупната подготвеност на претставниците на земјите членки за прецизна и брза проценка за тоа во кој правец треба да се движи нивната реакција, со цел заштита на државните интереси. Нивната ефикасност во работата позитивно ќе

влијае на заштитата на државните интереси во рамки на процесот на усвојување на одлуки.

Во однос на примената на колективната меморија тука некаде се и избраните и назначени претставниците на земјите членки во мониторинг телата на Советот на Европа. Извршувањето на нивните задачи може да биде поефикасно доколку претставникот располага со повеќе информации кои се однесуваат на работата на мониторинг телото. Пристапот до информациите, по правило, би требало да е еднаков за секој претставник. Во зависност од неговите/нејзините афинитети, амбиции и активности ќе зависи и тоа дали претставникот систематски ги извршува своите задачи или својата активност повеќе ја потпира и доверува на Секретаријатот. Доколку претставникот располага со повеќе информации, стекнати врз база на сопствениот активен пристап, истиот ќе може да ги соодветно да ги примени во работата од негова надлежност. На овој начин ќе може попрецизно да ги лоцира точките врз кои треба да се делува со цел заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓа. Со други зборови кажано, колку е поефикасен избраниот или именуван претставник во рамки на активностите од негова надлежност, толку поголема ќе биде заштитата на државните интереси на земјата членка од којашто доаѓа.

#### 4.4.4. Улогата и влијанието на сите засегнати страни (земјите членки, Генералниот секретар, Секретаријатот на Комитетот на министри, ЕСЧП, ПССЕ, итн.) во процесот на спроведување на веќе донесените одлуки, решенија, судски пресуди и сл., во контекст на конфронтација на државните интереси на засегнатите земји членки со интересите на Советот на Европа

Имплементацијата на усвоените одлуки претставува заедничка одговорност на сите засегнати страни. Секако дека имплементацијата на одлуките донесени со консензус се одвива далеку полесно од оние коишто се усвоени со надгласување. Сепак, неопходноста од изнаоѓање на компромис е од исклучително значење за непреченото функционирање на Советот на Европа. Ваквата констатација беше потврдена амбасадорот на земја членка на ЕУ, кој

смета дека улогата на различните засегнати страни, главно, зависи од карактерот и содржината на донесените одлуки, како и од начинот на кој се донесени одлуките. Имплементација на одлуките донесени со гласање наидува на значително поголеми потешкотии во споредба со оние кои се усвоени со консензус. Како пример беа посочени бројните одлуки усвоени од страна на Комитетот на министри, а кои се однесуваат на конфликтот во Украина. Сепак, и одлуките кои се усвоени со надгласување, треба да бидат спроведени на идентичен начин како и останатите. На овој начин ќе биде зачуван духот и вредностите на Организацијата без оглед на несогласувањата коишто постојат во однос на поедини прашања.

Македонски дипломат смета дека сите засегнати страни имаат своја улога, влијание и одговорност во процесот на спроведувањето на усвоените одлуки. Оваа улога не смее да се гледа одвоено, односно како нешто коешто треба да претставува резултанта од вкрстување на вектори со различен или спротивна насока на дејствување, туку како заедничка одговорност на сите чинители опфатени во прашањето. Тој како пример ја посочува Бриселската декларација<sup>368</sup> која се однесува на имплементацијата на Европската конвенција за човекови права.

*Не еднаш е кажано дека одговорноста е споделена – сите наведени актери имаат одредена улога. Во зависност од политичките консидарации, акцент некогаш е ставен врз улогата на земјите членки, а некогаш и врз Секретаријатот. Добар пример за споделена одговорност во однос на одредени прашања е Бриселската декларација, односно нејзината имплементација, каде точно се разработија одговорностите на земјите членки, на Секретаријатот, на ЕСЧП и на Генералниот секретар.*

Ваквото гледиште би претставувало идеална ситуација за Советот на Европа затоа што е сосема нормално активностите на сите засегнати страни да одат во правец на заштитата на општиот интерес. Преку заштитата на општиот интерес ќе дојде до заштита и на државните интереси на секоја земја членка.

---

<sup>368</sup> Бриселската декларација, под наслов „Имплементацијата на Европската конвенција за човекови права – наша заедничка одговорност“, е усвоена на Конференцијата на високо ниво одржана во Брисел на 27 март 2015 година.



Сепак, достигнувањето на највисок степен на прифаќање и примена на посакуваните вредности и стандарди, претставува процес којшто во себе ги содржи тенденциите за заштита на посебниот државен интерес и тоа е процес низ којшто мора да се помине.

Друг македонски дипломат прави поширок осврт во однос на ова прашање. Нејзин став е дека сите засегнати страни имаат сопствена одговорност и улога во процесот на спроведување на веќе усвоените одлуки. Смета дека државните интереси се на прво место, но и дека чекорите коишто ги преземаат земјите членки во делот на имплементацијата на усвоените одлуки честопати претставуваат груба повреда на вредностите на Организацијата.

*Имплементацијата на одлуките е најпроблематичниот и најтешкиот аспект од функционирањето на Организацијата. Сведоци сме дека голем број на земји „успеваат“ да не ги извршат препораките и обврските кои ги преземале со членството во Организацијата. Скоро сите мониторинг извештаи на Советот на Европа во континуитет известуваат за отсуство на имплементација на одредени одлуки од страна поедини земји членки. Овие извештаи се однесуваат на специфични прашања кои се во спротивност со државните интереси на земјите членки. Постојат голем број на обиди, пред сè од страна на актуелниот Генерален секретар на Советот на Европа Торбјорн Јагланд, да воспостави систем на контрола во однос на тенденциите за неисполнување на преземените обврски од страна на земјите членки. Примената на таканаречените „меки мерки на притисок“, како, на пример, креирањето на досие за секоја земја членка кое ќе содржи три клучни проблеми за секоја држава, претставува обид за т.н. мапирање на активностите на мониторинг телата и воведување на поголема транспарентност во следењето на проблематичните прашања.*

*Интересен за посочување е фактот што голем број на судски пресуди на ЕСЧП се затворени без да бидат суштински имплементирани. Ова, можеби, претставува една од најголема слабости во самиот систем на Организацијата. Општо е сознанието дека постојат проблеми во делот на спроведувањето на усвоените одлуки, но факт е дека Организацијата не поседува систем и механизми со кои ќе ѝ наложат на една земја да ги*

*почитува преземените обврски. Дури и кога постои таква можност, таа селективно се применува пред сè кон т.н. „нови демократии“. Многу се ретки примерите за примена на механизми на притисок кон една В. Британија, Франција, Грција или други земји кои успеваат со помош на сопствената политичката моќ да ја ескивираат имплементацијата на одредени преземени обврски. Ова особено е обесхрабрувачко во случаи кога имаме затворање на судските пресуди од страна на Комитетот на министри, прикажувајќи ги истите како извршени, а, во суштина, не постои никаква промена во стварност.*

*Исто така, како елемент којшто би можел да се потенцира е избегнувањето на одредени земји да пристапат кон одредени конвенции на Советот на Европа. На овој начин се создаваат двојни стандарди, односно одредени земји се обврзани да го прилагодат сопственото законодавство со одредбите на прифатените конвенции. На тој начин се обврзани да ги имплементираат сите одлуки кои се во склад со таквите одредби, додека други земји ја немаат таа обврска, од едноставна причина што не пристапиле кон одредена конвенција. Системот е далеку од совршен, а имплементацијата на крајот се сведува на политичката волја на земјата членка и нејзиното однесување во контекст на тоа дали само ќе симулира владеење на правото и почитување на човековите права или вистински ќе ги применува пропишаните одредби во пракса.*

Заштитата на државните интереси, особено преку избегнување на извршувањето на преземените обврски, е комплексна активност којашто не може да биде реализирана само од претставниците на земјите членки. Тоа е систем на активности кој се реализира во целосна координација на сите надлежни институции на една земја. Оттука се изведува заклучокот дека активноста на претставниците на земјите членки во поглед на заштитата на државните интереси не може да се набљудува како изолирана активност, туку како составен дел од целокупниот комплекс на активности. Секако дека активноста на државните претставници во Советот на Европа е од круцијално значење за справување со притисоците на кои би била изложена земјата членка и нивно соодветно неутрализирање.

Од претходно кажаното може да заклучиме дека и покрај тоа што секоја земја членка своето однесување во рамки на функционирањето на Организацијата го заснова врз сопствените државни интереси, неопходно е да постои баланс меѓу заштитата на сопствениот државен интерес и општиот интерес на Советот на Европа. Ваквиот баланс е неопходен за да се избегне грубата повреда на вредностите на Организацијата при настојувањата за заштита на државниот интерес.

Во таа насока говори амбасадорот на една поранешна југословенска република, кој смета дека секоја засегната страна има сопствена агенда и интереси кои настојува да ги реализира и заштити. Соговорникот смета дека ваквиот пристап мора да има одреден лимит со цел да не се отиде во крајност во која нема да може да се препознае основната идеја заради која е формирана Организацијата. Советот на Европа е организација којашто треба да ги артикулира посебните интереси на земјите членки, трансформирајќи ги во општоприфатливи вредности кои ќе бидат од интерес за сите земји членки и воопшто сите засегнати страни. Од тие причини соговорникот смета дека компромисот како вредност мора да постои во функционирањето на Советот на Европа и само преку компромис може да се дојде до општоприфатливи решенија за сите земји членки на најголемата Европска организација.

*Секој има свои интереси и своја агенда. Секоја засегната страна настојува да ги реализира сопствените интереси во рамките на имплементација на различни одлуки на Советот на Европа. Затоа, многу често, има појава на различни или спротивставени толкувања на одредени одлуки или други акти на Организацијата. Според мое мислење, единствениот пат кој води кон решение е во подготвеноста на сите засегнати страни за постигнување на компромис, кој ќе резултира со имплементација на усвоените одлуки во духот на вредностите на Советот на Европа.*

Амбасадорот на поранешна советска република речиси го повторува ваквиот став и неопходноста од балансиран пристап во работата, особено во делот којшто се однесува на заштитата на државните интереси и заштитата на интересите и вредностите на Организацијата.

*Вообичаено е секоја земја членка на мултилатерални организации како прво и основно да ги зема во предвид сопствените државни интереси. Сепак,*

*особено важно да се има во предвид фактот дека заштитата на државните интереси не треба да биде на сметка на вредностите кои Организацијата. Улогата на сите засегнати страни, особено оние клучните, е да се пронајде баланс и онаа „тенка линија“, која ќе овозможи артикулација на двата интереса, односно интересот на Организацијата и државниот интерес на земјите членки.*

Заклучок е дека претставниците на земјите членки мора да имаат балансиран пристап во третманот на различни прашања. Заштитата на државните интереси е на примарно место на сите претставници (тука се мисли на дипломатските претставници), но, исто така, е неопходно да се почитуваат вредностите на Организацијата во чијашто рамка треба да се одвива борбата за заштита на државните интереси. Обидот за да се постигне консензус создава слика на конструктивност и почитување на вредностите на Организацијата. На таков начин ќе се создаде баланс во делувањето при што секој обид за постигнување на консензус и покажување на подготвеност за компромис во однос на едно прашање може да придобие симпатии и поддршка од останатите земји членки. На ваков начин стекнатите симпатии можат да се покажат како исклучително корисни во однос на некое друго прашање коешто е од државен интерес на земјата членка. Оттука се наметнува дополнителен заклучок дека тврдиот и непопустлив пристап при работењето на претставниците на земјите членки, со цел заштита на државните интереси, не секогаш ги дава посакуваните резултати. Потребен е внимателен, одмерен и прецизно конципиран дипломатски пристап којшто ќе опфати голем број на параметри при решавањето на одреден проблем.

Сепак, и покрај сè што беше претходно кажано, заштитата на државниот интерес останува приоритет и примарна задача во делувањето на дипломатските претставници на земјите членки во секоја фаза од функционирањето на Советот на Европа, вклучително и во фазата на имплементација на усвоените одлуки. Советот на Европа нема механизми на принуда на почитување на усвоените одлуки од страна на незадоволните

страни. Овој процес е препуштен на самите земји членки, кои низ дебата<sup>369</sup> во рамки на комитетот на министри, се обидуваат да најдат соодветно решение. Заштитата на интересот на Советот на Европа претставува заштита на општиот интерес за сите земји членки, но не секогаш ваквиот општ интерес е препознат и како посебен државен интерес на поедини земји членки. Тука лежат причините за појавата на конфронтација на интересите на одредена земја членка, со интересите на Организацијата или, пак, со интересите на друга земја членка.

Членот на ГРЕКО укажува на фактот дека мониторинг телата не усвојуваат формални одлуки кои претставуваат обврска на земјите членки за нивна имплементација, туку нивните наоди ги презентираат во форма на препораки и укажувања. Исто така, соговорничката јасно подвлекува дека мониторинг телата на Советот на Европа немаат механизам за принуда на земјите членки за имплементација на препораките, но посочува и на тоа дека се бараат начини за зголемување на степенот на прифатливост и имплементација на овие препораки. За реализирање на оваа цел, покрај мониторинг телото, неопходна е вклученост и на други засегнати страни, како што се Генералниот секретар, Комитетот на министри и самите земји членки.

*Основната цел на ГРЕКО е да го мониторира придржувањето кон водечките начела и имплементацијата на меѓународните правни инструменти, кои се усвојуваат заради спроведување на Програмата за акција против корупцијата. Сметам дека улогата на ГРЕКО е „конструктивна“ бидејќи настојува да обезбеди подобрување на капацитетот на земјите членки во борбата против корупцијата. Оваа улога ГРЕКО ја реализира преку мониторирање на меѓусебната усогласеност на антикорупциските механизми на земјите членки со антикорупциските стандарди на Советот на Европа, преку еден динамичен процес на заемна евалуација. Тој процес помага да се идентификуваат недостатоците во националните*

---

<sup>369</sup> Дебатите во однос на одредени прашања можат да траат многу долго. Има примери кога во однос на одредени сензитивни прашања дебатата трае и повеќе од десет години. Таков е примерот со пресудата на ЕСЧП во однос на случајот ОМО Илиндени други против Република Бугарија., чиешто извршување се следи од страна на Комитетот на министри повеќе од 10 години.

*антикорупциски политики, поттикнувајќи ги неопходните законодавни, институционални и практични реформи.*

*Може да се каже дека постои еден вид на притисок од страна на членовите на ова мониторинг тело врз земјите членки, со цел прифаќање на стандардите на Советот на Европа. Генералниот секретар на Советот на Европа Торбјорн Јагланд, нагласува дека мониторинг механизмите, вклучувајќи го и ГРЕКО, треба да претрпат промени, така што да може да се реагира брзо и поефикасно во итни ситуации и итни барања од земјите членки. Генералниот секретар посочува дека Статутот овозможува воведување на ад хок евалуациски тимови за брза реакција. Тоа е една новина која ја воведе ГРЕКО со цел да го зајакне својот авторитет и моќта за наметнување на своите препораки, особено во однос на држави кои упорно не ги исполнуваат своите меѓународни обврски, а се сметаат за држави на старите демократии, со долга традиција на владеење на правото и борба против корупција. Ова се презема заради потребите од брза реакција во однос на состојбите во одделни земји, кои може да се наречат критични по политиките и мерките во превенцијата и борбата против корупцијата.*

*Пленарната седница е едногласна дека нема намера да презема истражни овластувања во однос на корупциските скандали, но истите ќе ги следи со цел да не се потпадне под влијанија мотивирани од разни интереси. Исто така, заради потребата од правна сигурност, допрва треба да се развиваат механизмите за следење на состојбите (track mechanism), кои мора да бидат неселективни, објективни и засновани на сите релевантни извори на информации. Ова посебно се однесува на дефинирањето на методологија во однос на кои и чии претставки и поплаки ќе се реагира, односно дали ќе се реагира само на претставките на Владите или, пак, ќе се реагира и на претставките на невладините организации и граѓаните. Исто така, треба да се дефинира методологија за тоа каков ќе биде карактерот на наодите и начинот на кој истите ќе ги обврзуваат односните држави.*

*Заедничко е и тоа, што ниеден од овие механизми не може да наметне санкции за неисполнување на препораките. Кон државите селективно и пропорционално се изрекуваат мерки во вид на укажувања, повикување на одговорноста за исполнување на своите меѓународни обврски, примена на зачестен мониторинг, но сите тие мерки не се присилни.*

*Особено е битно да се нагласи дека во однос на земјите на т.н. „нови демократии“ (новите членки на ЕУ, кандидатите за членство и оние кои не се тоа), ГРЕКО, како и останатите мониторинг тела на Советот на Европа, се потпираат на извештаи на други организации, пред сè невладини како што се: Transparency International, Freedom House и др. Ваквиот пристап предизвикува негодување на земјите членки поради едностраното прикажување на фактите од страна на овие организации, кои под превезот на заштита на човековите права, всушност, се ставаат во заштита на одредени политички, бизнис или други интереси и влијанија и чишто извори на информации не секогаш се објективни и веродостојни.*

Имплементацијата на препораките на мониторинг телата е еден од врвните приоритети за Организацијата. Сепак, не секогаш овие препораки наидуваат на позитивен прием и ефикасна имплементација од страна на земјите членки. Честопати овие препораки се во спротивност со државните интереси на поедини земји членки или, пак, се дадени без да се земат целосно во предвид спецификите коишто владеат во една земја членка. Односот кон одредена препорака на претставниците на различни земји членки може да биде различен и секој може да гледа одреден државен интерес во спроведувањето на одредена препорака која се однесува на некоја земја членка. Во вакви случаи доаѓа до комплексна конфронтација на ставовите меѓу различни засегнати страни (земја членка на која се однесува препораката, заинтересирани земји членки, Секретаријатот, конкретното мониторинг тело итн.), кои честопати водат кон долготрајни процеси на усогласување на ставовите. Во ваквите случаи доаѓа до израз активноста и влијанието на трите типа на државни претставници во Советот на Европа, односно дипломатските претставници, именуваните или избрани претставници во експертските тела и вработените претставници на земјите членки во Советот на Европа. Колку е поголема

нивната меѓусебна кохерентност и јасно утврдени правци на делување, толку ќе биде поголема заштитата на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат или ја претставуваат.

Во Советот на Европа Секретаријатот е тој којшто ја има најголемата моќ при арбитражањето и олеснувањето на дебатата, разговорите или преговорите коишто се водат меѓу две или повеќе засегнати земји членки. Од тие причини, соработката со Секретаријатот може позитивно да влијае врз процесот на извршување на усвоените одлуки. Секоја директна конфронтација со Секретаријатот носи ризик да го иницира овој моќен сегмент од Советот на Европа, на лична или институционална основа да ги искористи сопствените капацитети на штета на земјата којашто влегува во директна конфронтација со Секретаријатот. Одмерениот начин на делување од страна на дипломатските претставници ќе има позитивни ефекти во делот на превенција и дестимулирање на претставниците на Секретаријатот да користат методи преку кои би им се реванширале на дипломатските претставници на земјите членки, што ќе има негативен ефект за самата земја членка.

Во овој правец се движи размислувањето на амбасадорката на земја членка на ЕУ која смета дека на прво место се наоѓа тенденцијата за заштита на државните интереси па дури потоа сето останато, вклучително и општиот интерес на Организацијата. Според неа, постојат одредени исклучоци, односно делови и институции на Советот на Европа, чишто одлуки или друг вид на акти целосно се почитуваат. Тука се мисли на пресудите на ЕСЧП како и на одреден број на конвенции кои се општоприфатени. Во однос на улогата и влијанието на вработените претставници во Советот на Европа, почнувајќи од Генералниот секретар па сè до последниот член на администрацијата на Организацијата, соговорничката смета дека имаат особено значајна и влијателна улога. Нивното влијание е толку големо што е сосема контрапродуктивно за националните делегации да имаат директна и отворена конфронтација со претставниците на Секретаријатот. Ваквиот однос може подоцна да резултира со појава на реваншизам од страна на лицата кои работат во Советот на Европа.



Оваа констатација уште еднаш укажува дека Секретаријатот има огромна моќ во Организацијата, којашто се користи за превентивно дестимулирање на дипломатските претставници на земјите членки да делуваат критички во однос на содржината на одредени одлуки, како и во однос на процесот на нивната имплементација. Ова особено се однесува на одлуките посветени на процесот на следење на извршувањето на пресудите на ЕСЧП. Потребно е да се каже дека најподложни на ваквиот однос од страна на Секретаријатот се помалите земји членки кои настојуваат да заштитат одреден државен интерес. Исто така, на ваков тип на притисок и негативен однос од страна на Секретаријатот наидуваат и големи земји, како што се Русија и Турција, кон коишто земјите членки на ЕУ имаат критички став во однос на одредени нивни постапки. Во овие случаи Секретаријатот, на одреден начин, зазема страна и претставува инструмент за реализација на интересот на ЕУ, односно земјите членки на ЕУ. Од овде произлегува заклучокот дека вработените претставници на земјите членки во Советот на Европа, особено оние кои се на повисоките позиции во рамки на Организацијата, имаат прилично моќна позиција којашто може да биде од корист за државните интереси на земјата од којашто доаѓаат. За разлика од нив, дипломатските претставници на земјите членки треба да имаат прецизно одмерен пристап и однос со претставниците на Секретаријатот и останатите земји членки и, како што веќе рековме, одмерениот пристап ќе резултира со позитивни ефекти во делот на превенција и дестимулирање на Секретаријатот да користи методи на реваншизам кон дипломатските претставници на земјите членки, коешто ќе има негативен ефект за самата земја членка. Затоа е неопходно поседување на исклучително добри дипломатски вештини, кои ќе бидат алатка за соодветна примена на стручните знаењата со кои располагаат самите дипломати во однос на темите кои се третираат.

Постојат моменти кога е неопходно свесно да се влезе во конфронтација со Секретаријатот, со цел отворено да се укаже на појавата на пристрасен и непрофесионален однос кон одредена земја членка. На тој начин директно би се укажало на појавата на непринципиелност и пристрасност во работењето на претставниците на Секретаријатот и би се намалило нивното негативно влијание коешто би можело да биде континуирано присутно во одреден

временски период. Пристапот и начинот на делување треба да биде производ на темелна анализа и координација меѓу дипломатските претставници на земјите членки и министерствата за надворешни работи.

Правилниот пристап на дипломатските претставници може позитивно да влијае во целокупниот процес на изнаоѓање на решение во однос на спорни прашања, без притоа да бидат загрозени државните интереси на земјата. Тие претставуваат елемент којшто ги поврзува сите сегменти на една земја и истата ја претставува пред Организацијата. Заклучок е дека активноста на претставниците на земјите членки во поглед на заштитата на државните интереси не може да се набљудува како изолирана активност, туку како составен дел од целокупниот комплекс на активности во рамки на активностите на една земја членка.

Во однос на улогата на Секретаријатот свој коментар имаше амбасадорката на земја членка на ЕУ, според која големата улога особено доаѓа до израз во фазата на спроведувањето на усвоените одлуки, резолуции, пресуди и сл. Големата моќ и влијание што го има Секретаријатот, во фазата на имплементација на усвоените одлуки, се ефектуира на начин што истиот директно влијае и раководи со процесот на спроведување и извршување на одлуките, резолуциите, судските пресуди итн.

Во состав на својот исказ таа презентираше генерален став дека е сосема логично земјите членки да имаат интерес да ги заштитат сопствените позиции дури и по цена на конфронтација со позициите на Организацијата. Ова е присутно во сите фази на функционирање. Секоја земја членка настојува да ги наметне сопствените позиции уште во фаза на донесувањето на одлуките. Ваквиот пристап е уште поизразен во фазата на нивната имплементација, при што се бараат сите можни начини (правни и политички) за одолговлекување, избегнување или неизвршување на обврските коишто произлегуваат од одлуката. Мора да потенцираме дека грубата конфронтација на националните со интересите на Организацијата не е случај кај сите земји членки на Советот на Европа. Некои од нив користат многу пософистицирани методи кои не излегуваат од рамката на функционирање на Советот на Европа, со што се избегнува формалната конфронтација на интересите. Сепак секоја земја

настојува да ги заштити сопствените позиции со што во крајна линија постои појава на конфронтација на суштинските елементи.

Советот на Европа како меѓународна организација е од исклучително значење за две големи европски земји: Русија и Турција. За земјите членки на ЕУ важноста и значењето на Организацијата е намалено и дури оди во правец на исчезнување. Слична е состојбата и кај земјите кандидати за членство во Европската Унија кои се целосно фокусирани кон сопствените процеси на интегрирање во ЕУ. Ова придонесува за намалена видливост на Советот на Европа како значајна меѓународна организација во самите земји членки.

Соговорничката дава коментар и во однос на работата на Парламентарното собрание на Советот на Европа, за кое смета дека е фокусирано на својот дел од надлежностите и неговата улога повеќе има советодавен карактер. Неговата најзначајна улога е при изборот на Генерален секретар на Советот на Европа, како и при изборот на судии во Европскиот суд за човекови права.

Спроведувањето на усвоените одлуки во рамки на демократската процедура на функционирање на ПССЕ е предмет на следење на овој орган на Организацијата, при што во секој случај пресудно влијание има политичкото дејствување на членовите на ПССЕ. Во случајот на ПССЕ доаѓа до сосема различна појава од онаа којашто е присутна во Комитетот на министри. Имено, поради различни политички опции на коишто припаѓаат претставниците на националните парламентарни делегации, честопати има појава да припадниците на опозицијата се залагаат за усвојување на одлуки кои имаат критички тон во однос на сопствената земја. Истата тенденција е присутна и во фаза на имплементација на усвоената одлука. Во вакви случаи доаѓа до групирање по неколку основи: по идеолошка основа, по основа на пријателство на две земји, личните контакти и влијание и др.

Како надополнување на коментарите коишто се однесуваат на работата и улогата на ПССЕ го посочуваме ставот на амбасадорот на земја од Кавкаскиот регион. Негова намера е да укаже на аномалиите коишто постојат во овој орган. Тој смета дека начинот на функционирање на ПССЕ, како советодавен орган, ја девалвира Организацијата во поглед на целосното почитување на стандардите и вредностите врз кои се потпира. Преголемата исполитизираност, како и отсуството на јасна визија за улогата којашто треба

да ја има секој поединец, доведува до појава на аномалии и слабости во самото ПССЕ. Парадоксот е дотолку поголем ако се земе во предвид фактот што токму аномалиите и слабостите коишто се присутни во ПССЕ се предмет на борба на Советот на Европа.

*Ова претставува особено важно прашање за функционирањето на Советот на Европа. Во претходните прашања говоревме за улогата на земјите членки, Генералниот секретар и Секретаријатот на Комитетот на министри. Би сакал фокусот да го ставам на Парламентарното собрание на Советот на Европа. Сосема е јасно дека ПССЕ е чисто политичко тело, каде што политичкиот начин на функционирање и лобирање е вообичаена пракса. Но, ваквиот начин на функционирање честопати зазема форма која е неочекувана и не е во согласност со начинот на функционирање на Организацијата, особено во поглед на почитување на трите столба врз коишто се потпира. Овој начин на однесување ја прави работата на ПССЕ нетранспарентна и неприфатлива, особено во однос на некои негови одлуки и постапки. Неодамнешните обвинувања и наоди за корупција во ПССЕ може да се сметаат како посочување на причините за ваквиот начин на функционирање. Овој орган повеќе ги преферира политичките ставови и интереси на штета на владеењето на правото, човековите права и останатите стандарди и вредности. Од голема важност и значење за Организацијата би било доколку ПССЕ развие пософистицирани механизми и стандарди кои ќе водат грижа за заштитата на човековите права и владеењето на правото. Истата констатација важи доколку во иднина усвојувањето и имплементацијата на одлуките се базира повеќе на потребата од заштита на човековите права отколку на груб политички интерес. За таа цел, ПССЕ треба да развие механизам со кој ќе ја ограничи својата моќ и класичен политички начин на функционирање, кога станува збор за прашања поврзани со човековите права.*

Од искажаново се гледа дека ПССЕ претставува најеклатантен пример за делување на државните претставници (пратениците, членови на парламентарните делегации) во правец на заштита на државните интереси. Ова делување некогаш може да се дефинира и како делување во правец на заштита на партиските интереси на политичките групи, кое може да биде и во

спротивност со државните интереси. Од тие причини попрецизно би било доколку говориме за политички, а не за државни интереси. Претставниците на земјите членки кои доаѓаат од владејачките партии, во секој случај поревносно ќе се залагаат за заштита на интересот на владата на земјата членка. За разлика од нив, опозициските пратеници, во принцип, имаат спротивен став. Мошне комплексно е прашањето што е тоа што всушност претставува државен интерес во ваква ситуација. Кога би се прашувале и едните и другите, секогаш одговорот ќе биде дека токму тие се залагаат за заштита на државниот интерес. Како и да е, заклучок е дека доколку постои активност и ефикасност во нивната работа, ќе бидат поголеми и шансите за заштита на интересот за кој се залагаат, како и да биде дефиниран.

Во контекст на сè што беше претходно кажаното, мора да потенцираме дека и личниот начин на делување на претставниците на земјите членки е особено важен елемент во целокупното функционирање. Сметаме дека дипломатските претставници на земјите членки треба да има балансиран пристап во третманот на различни прашања. Заштитата на државните интереси е од првостепено значење за дипломатските претставници, но, исто така, е неопходно да се почитуваат вредностите на Организацијата во чијашто рамка треба да се одвива борбата за заштита на државните интереси. Напорите коишто еден дипломат ги вложува за да се постигне консензус, создава слика на конструктивност и почитување на вредностите на Организацијата. На таков начин ќе се создаде баланс во делувањето при што секој обид за постигнување на консензус и покажување на подготвеност за компромис во однос на едно прашање може да придобие симпатии и поддршка од претставниците на останатите земји членки, којашто, пак, во однос на некое друго прашање може да се покаже како клучна во настојувањата за заштита на државните интереси. Оттука се наметнува дополнителен заклучок дека тврдиот и непопустлив пристап при работењето на претставниците на земјите членки, со цел заштита на државните интереси, не секогаш ги дава посакуваните резултати. Потребен е внимателен, одмерен и прецизно конципиран дипломатски пристап којшто ќе опфати голем број на параметри при решавањето на одреден проблем. Ефикасноста при делувањето на државните претставници ќе резултира со ефикасна заштита на државниот интерес.

#### 4.4.5. Лични ставови и коментари на соговорниците во врска со прашањата коишто предмет од интерес на темата на трудот

Амбасадорот од една балканска земја, актуелна членка на ЕУ, потенцираше дека сите ставови презентирани во одговорите се лични и се базираат на сопствено искуството стекнато при извршувањето на работните задачи во текот на сегашниот и претходните мандати како претставник на сопствената земја, како во Советот на Европа, така и во други меѓународни организации. Земјата членка, чиј претставник е соговорникот, нема официјална позиција во однос на кое било од прашањата поставени во прашалникот. На овој начин, соговорникот направи јасна дистинкција меѓу личните гледања и официјалните позиции на сопствената земја.

Амбасадорката на земја членка на ЕУ презентираше прилично песимистички став во однос на тоа каде во моментот се наоѓа Советот на Европа, како и тоа во кој правец се движи и ќе се движи во наредните години. Истакна дека Организацијата, за жал, оди по надолна линија и буквално тоне, иако во моментов и е најпотребна на Европа од кога било. *Се поставува прашањето: Ако продолжи ваквиот тренд на ерозија на вредностите и значењето на Советот на Европа, каде ќе се наоѓа Организацијата после 10 години? Европскиот суд за човекови права, како институција на Советот на Европа, останува најголемиот протагонист на Организацијата и воедно нејзиното најзначајно достигнување. Советот на Европа продолжува да орбитира околу Европската Унија како придружен сателит. Организацијата е егзистенцијално зависна од ЕУ, со што се доведува во прашање неговиот кредибилитет и понатамошна важност.*

Од овој одговор јасно се гледа дека Советот на Европа се наоѓа под сериозно влијание на исклучиво моќната Европска Унија и нејзината огромна политичко-финансиска гравитација која произлегува од нејзината географска, политичка и економска супериорност.

Слични видувања за односот меѓу Советот на Европа и Европската Унија има и амбасадорката на земја од поранешна Југославија. Таа го потенцира фактот

дека постои раширено мислење дека Советот на Европа е еден вид на предворје за членство во ЕУ за оние земји коишто имаат такви аспирации. Соговорничката дава интересни коментари во однос на улогата на Секретаријатот, правилата на функционирањето на Организацијата и нивната примена, заедно со примената на воспоставената пракса, итн.

*Многумина сметаат дека Советот на Европа служи како механизам преку кој ЕУ ги мониторира останатите земји. Дел од земјите членки на Советот на Европа, коишто имаат аспирации за полноправно членство во ЕУ, Организацијата ја доживуваат како подготвителна фаза во рамки на сопствените интеграции во ЕУ. Трети земји го доживуваат Советот на Европа како платформа врз која ќе можат да ги промовираат и потенцираат сопствените постигнувања во различни области, при што се настојува да се користи Организацијата како механизам за наметнување на сопствените политики врз останатите земји. Правилата на функционирање и системот на конвенции треба темелно да се ревидира и рационализира. Воспоставената пракса на делување треба прецизно да биде опишана, дефинирана и доследно применувана. Потребно е да постои соодветно оправдување за исклучоците, при што истите не смеат да станат вообичаена појава при функционирањето на Организацијата. Примената на правилата на функционирање треба да биде конзистентна и да важи подеднакво за сите земји членки. Неопходно е да се напушти воспоставената пракса некои земји да се во попривилегирана положба во однос на други. Секретаријатот на Советот на Европа треба да биде чувар на прописите, но врз основа на јасни правила создадени и контролирани од страна на земјите членки.*

Експерт, член на ГРЕКО дава мошне интересни коментари во однос на потребата од размена на информации и координираност во работата на претставниците на една земја членка, застапени и вклучени во работата на сите сегменти на Организацијата. Смета дека е неопходно да се избегне појавата од преклопување и дуплирање на активностите на различни мониторинг механизми. Ваквиот став е присутен и кај други претставници на земјите членки, кои јасно го презентираат во текот на бројните дебати особено

оние кои се однесуваат на воспоставување на нови мониторинг тела, комитети или други форми на делување на Советот на Европа.

*Сите овие мониторинг механизми се прилично сеопфатни, аналитични и изискувачки бидејќи од оценуваните држави бараат мошне комплексен збир на податоци. Се бараат податоци, не само за постојната легислатива која е предмет на оценка, туку и за воспоставената пракса при примената на законите, статистички податоци, пресуди, како и информации за постојните капацитети на институциите за превенција и борба против корупцијата.*

*Прашалниците на ГРЕКО се многу детални, опширни и бараат прецизни одговори со цел да генерираат што поверодостојни податоци за подготовка на евалуациските мисии. Прашањата се јасно конципирани и концизни. Сметам дека барањата за давање на мислења или потребни објаснувања, во некои механизми, треба да се сведат на минимум поради можниот субјективизам во одговорите, внесување на лични гледишта и ставови од страна на оние што одговараат. Сето ова носи опасност во однос на точноста и реалноста на извештајот.*

*Постоењето на поголем број на мониторинг механизми предизвикува преклопување во нивната работа, што предизвикува проблеми и преоптовареност во домашните институции на земјите членки. Оваа појава предизвикува незаинтересираност и недоволна посветеност при учеството во севкупниот процес на евалуација на состојбите, како и на имплементацијата на препораките во земјите членки.*

*Проблем е и тоа што на национално ниво не постои координација меѓу претставниците на земјата членка, коишто ја претставуваат во различни инстанции на Советот на Европа. Неопходно е да се изгради механизам кој ќе овозможи координација и меѓусебна размена на информации на претставниците на сите комитети во Советот на Европа. Исто така, постои потреба од активен однос на секој државен претставник поединечно, што ќе претставува еден вид на обврска да бидат доставувани извештаи за тоа: што работат, какви дискусии имаат во име*



*на државата која ја претставуваа, каква е нивната работа во правец на промоција на активностите и достигнувањата на државата пред односниот комитет, каква е нивната активност на терен помеѓу две седници и сл.*

Од изложеново паѓа во очи фактот дека постои потреба од меѓусебна координација на сите претставници на една земја членка. Функционирањето на Организацијата е така конципирано секогаш да постои заемна поврзаност на активностите на одделни сегменти. Во секој случај, постои поврзаност со активностите на Комитетот на министри како крајна дестинација и орган кој носи одлуки во име на Советот на Европа. Оваа поврзаност во одредени случаи е директна, додека во други случаи постои индиректна поврзаност поради неопходноста за независност во работата на експертските мониторинг тела. Сепак, независно од поврзаноста меѓу самите сегменти на Организацијата, дефинитивно постои директна поврзаност и импакт со севкупниот институционален систем на земјата членка. Активноста на секој сегмент на Советот на Европа на крајот од секој процес завршува кај самата земја членка во форма на обврска за имплементација на она што било усвоено како препорака.

Како краен заклучок се наметнува констатацијата дека колку е поголема ефикасноста во работењето на државните претставници во сите сегменти од функционирањето на Советот на Европа, како и колку е поголема и поефикасна меѓусебната координација толку ќе биде поуспешна и поефикасна заштитата на државните интереси на земјата членка.

Останатите соговорници не дадоа издвоени коментари во однос на ова прашање со образложение дека сите ставови биле презентирани и содржани во состав на одговорите на претходните прашања.

## 5. Заклучоци

Учеството на државните претставници во создавањето и примената на правните акти на Советот на Европа е од исклучително значење за функционирањето на целокупниот систем на се она што се нарекува Совет на Европа. Од направената анализа може јасно да се види дека учеството на државните претставници во процесот на создавање и примена на правните акти на Советот на Европа е мошне комплексен процес во кој свое влијание имаат повеќе елементи и фактори.

Според направената анализа јасно може да заклучиме дека дипломатските претставници на земјите членки се најодговорните и најистурените државни претставници на една земја членка во рамки на Советот на Европа. Амбасадорот и дипломатските претставници на земјите членки се класични и во вистинска смисла на зборот, претставници на земјите членки. Нивната основна задача е да ја претставуваат сопствената земја пред Организацијата, а нивните активности се насочени директно во правец на заштитата на државните интереси на сопствената земја.

Особена одговорност имаат амбасадорите на земјите членки. Тие се директни претставници и застапници на сопствената земја во работата на Комитетот на министри. Нивната работа во рамки на Комитетот, како и ставовите изразени на самите состаноци на Комитетот на министри, се во директна координација и под инструкција на Министерството за надворешни работи на земјата од која што доаѓаат. Исполнувањето на нивниот основен мандат, односно заштитата на државниот интерес на сопствената земја, во голема мера зависи, не само од содржината на инструкциите коишто доаѓаат од централата, туку и од целокупната активност на амбасадорот во текот на неговото постојано и секојдневно работење. Неопходна е темелна подготовка во однос на секое прашање од интерес на земјата членка, не само во рамки на Комитетот на министри, туку и на кое било ниво од функционирањето на Советот на Европа.

Во контекст на основната обврска на секој амбасадор за претставување на земјата во рамки на Комитетот на министри, покрај третирањето на прашања

од директен интерес за земјата, заклучок е дека е неопходна активност и во однос на прашања коишто не се од директен интерес на земјата којашто ја претставува. Ваквата активност во подоцнежна фаза и во однос на прашања од директен интерес, ќе дадат позитивни резултати. Исто така, подготвеноста на амбасадорот за промптна реакција во однос на одредени комплицирани прашања, во услови на непредвидена ситуација којашто во моментот не е покриена со инструкција од Министерството за надворешни работи, има посебна важност во поглед на заштитата на државниот интерес.

Со други зборови, презентираниите ставови на состаноците на Комитетот на министри претставуваат врв на сите активности на еден амбасадор и другите претставници на земјата членка во однос на одредено прашање. Доколку постои темелна и ефикасна подготовка и доколку е преземена низа од бројни активности коишто ќе одат во прилог на исполнување на поставената цел, дотолку ќе бидат поголеми шансите за успех и заштита на државните интереси.

Активностите на амбасадорите и дипломатските претставници треба да се одвиваат во рамките на утврдените правила на функционирање, почитување на правните акти на Советот на Европа и дипломатската пракса, како и сите пишани и напишани правила на однесување во рамки на една меѓународна организација. Дипломатските претставници, кои својата активност во однос на одредено прашање ја базираат врз принципиелна основа, поткрепена со соодветна аргументација, имаат далеку полесна работа во однос на своите колеги кои мора да бранат политички позиции без поддршка на соодветни аргументи засновани на принципите на Советот на Европа.

Во интерес на заштитата на државните интереси, дипломатските претставници се насочени и кон дополнителни активности, кои понекогаш се на граница на правилата на игра. Нивната улога е особено значајна во услови кога не постои совпаѓање на државниот интерес на земјата од којашто доаѓаат со интересот на Организацијата, особено во фаза на имплементација на усвоените одлуки. Заштитата на државниот интерес останува приоритет и примарна задача во делувањето на дипломатските претставници на земјите членки во секоја фаза од функционирањето на Советот на Европа, вклучително и во фазата на

имплементација на усвоените одлуки. Советот на Европа нема механизми на принуда на почитување на усвоените одлуки од страна на незадоволните страни. Овој процес е препуштен на самите земји членки, кои низ дебата во рамки на Комитетот на министри, се обидуваат да најдат соодветно решение. Заштитата на интересот на Советот на Европа, претставува заштита на општиот интерес за сите земји членки, но не секогаш ваквиот општ интерес е препознат и како посебен државен интерес на поедини земји членки. Тука лежат причините за појавата на конфронтација на интересите на одредена земја членка, со интересите на Организацијата или, пак, со интересите на друга земја членка. Усогласувањето на државниот интерес со интересот на Организацијата е исклучително сложена активност која само со навремен пристап, стручност и знаење може да се постигне резултат во правец на заштитата на државниот интерес. Дипломатските претставници се оние коишто треба да настојуваат да ја пронајдат најдобрата формула за остварување на максимум, без притоа нивната земја да биде посочена како недоволен борец и застапник на заштитата на човековите права, владеење на правото и демократијата.

Во контекст на претходно кажаното, може да заклучиме дека личниот пристап и начин на делување на претставниците на земјите членки е особено важен елемент во целокупното функционирање. Дипломатските претставници на земјите членки треба да имаат балансиран пристап во третманот на различни прашања. Заштитата на државните интереси е од првостепено значење за дипломатските претставници, но, исто така, е неопходно да се почитуваат вредностите на Организацијата во чијашто рамка треба да се одвива борбата за заштита на државните интереси. Напорите коишто еден дипломат ги вложува за да се постигне консензус, создава слика на конструктивност и почитување на вредностите на Организацијата. На таков начин ќе се создаде баланс во делувањето, при што секој обид за постигнување на консензус и покажување на подготвеност за компромис во однос на едно прашање може да придобие симпатии и поддршка од претставниците на останатите земји членки, којашто, пак, во однос на некое друго прашање може да се покаже како клучна во настојувањата за заштита на државните интереси. Оттука се наметнува дополнителен заклучок дека тврдиот и непопустлив пристап при работењето на

претставниците на земјите членки, особено во процесот на создавање и примена на правните акти, поконкретно во случаи кога се настојува да се заобиколат истите со цел заштита на државните интереси, не секогаш ги дава посакуваните резултати. Потребен е внимателен, одмерен и прецизно конципиран дипломатски пристап којшто ќе опфати голем број на параметри при решавањето на одреден проблем. Ефикасноста при делувањето на државните претставници ќе резултира со ефикасна заштита на државниот интерес.

Во вакви околности од особено значење се стручноста, знаењата и вештините коишто ги поседува секој дипломат. Нивната посветена, стручна и ефикасна работа може да придонесе за ефикасна заштита на државниот интерес во рамки на стандардите коишто владеат.

Од направената севкупна анализа доаѓаме до заклучок дека покрај активниот однос на дипломатските претставници, од исклучителна важност се нивните лични капацитети, стручност и подготвеност. Советот на Европа е голема и комплексна меѓународна организација, која наметнува потреба од големи познавања и стручност на дипломатските претставници. Вештините, знаењата, како и личните контакти на секој дипломат се од исклучителна важност во настојувањето на секоја земја членка, не само да ги одбрани сопствените позиции, туку и да ги наметне сопствените ставови во процесот на создавање и примена на правните акти, како еден вид на офанзивен пристап при одбраната на државните интереси.

Исто така, од особено значење е тимската работа и соработка со министерствата за надворешни работи со надлежните директорати во кои работат дипломати кои веќе биле дел од Постојаните мисии и располагаат со знаења и искуство. Неопходна е активна и непосредна меѓусебна комуникација со цел навремено добивање на информации и инструкции. Активното учеството, ефикасноста, тимската работа и постоењето на институционална меморија во рамки на институциите на земјата членка, може во голема мера да ги зголеми шансите за ефикасна заштита на државните интереси на секоја земја членка. Според тоа, заклучок е дека од персоналниот составот на постојаното претставништво, познавањето на суштината на Организацијата, дипломатските вештините, агилноста, комуникацијата и координацијата со

министерствата за надворешни работи, како и други фактори, зависат и резултатите од работата на една постојана мисија во поглед на заштитата на државните интереси.

Кога зборуваме за персоналниот состав на дипломатските претставништва, како фактор којшто неизоставно треба да се земе во предвид е системот на ротација во рамките на една постојана мисија. Ротацијата на дипломатските претставници е редовна процедура во рамки на функционирањето на дипломатските претставништва. Персоналните промени носат и промени во начинот и квалитетот на функционирањето. Ваквите промени во понатамошна фаза имаат свои импликации врз суштинскиот елемент и основната цел на функционирањето на едно претставништво, односно заштитата на државниот интерес. Ова особено е забележливо при редовните кадровски рокади во постојаните мисии на земјите членки. Новоименуваните амбасадори или дипломати можат или да ги зајакнат или ослабат позициите на сопствената земја во зависност од нивните лични знаења и дипломатски вештини. Ова нè води до заклучок дека дипломатските претставници со поголеми знаења, вештини и севкупни перформанси можат да дадат подобри резултати во одбраната на државниот интерес, особено во процесот на создавање и примена на правните акти на Советот на Европа.

Навременото делување на дипломатските претставници на земјите членки е од исклучително значење за потребата од извршување на нивните работни задачи. Активниот пристап во работењето, како и навремената реакција уште во фазата на прибирање на релевантни информации, можат да бидат од исклучителна важност при одредувањето на насоките на дејствување и дефинирањето на ставовите на земјата. На овој начин се зголемуваат изгледите за реализација на зацртаната цел, а со тоа и заштитата на државните интереси на земјата членка.

Исто така, навременото делување и ефикасната презентација на аргументите претставуваат продолжување на претходната фаза на прибирање на релевантни информации. Правилната и навремена презентација на аргументите во голема мера може да даде поддршка на политичкиот интерес на земјата членка, за којшто во рамките на овој труд заклучивме дека има

примарно и доминантно значење. Колку се поефикасни дипломатските претставници во сите фази од процесот, толку ќе биде поголема веројатноста за заштита на државниот интерес на земјата којашто ја претставуваат.

Примената на аргументите е особено значајна во фазата на подготовка на нацрт-верзијата на секој правен акт. Од тие причини, доаѓаме уште еднаш до заклучок дека е неопходно претставниците на земјите членки своите активности да ги започнат од најрана фаза. На овој начин ќе биде превенирано евентуалното усогласување на текстот на документот без да се земат во предвид аргументите со кои располага заинтересираната земја. Во таков случај, останатите земји членки ќе можат навремено да го прилагодат својот став, земајќи ги во предвид сите параметри коишто стојат на располагање, вклучително и понудените аргументи од заинтересираната страна. Доколку има презентирање на аргументите во подоцнежна фаза, заинтересираната страна ќе се соочи со сериозни проблеми при прифаќањето на понудените аргументи, од причини што ќе треба да биде придвижен огромниот административно - политички апарат на земјите членки за да го преиспитаат претходно заземениот став. Од тука се извлекува заклучок дека навременото делување на претставниците на земјите членки, во процесот на подготовката на правните акти, ја зголемува нивната ефикасност во правец на заштита на државните интереси.

Како севкупен заклучок би можеле да кажеме дека е неопходна навремена активност на дипломатските претставници при примената на сите методи на делување во сите фази од процесот на подготовката на правните акти. Ова води кон краен заклучок дека активното учество на дипломатските претставници, особено активноста уште од најрана фаза, дава позитивни резултати во рамки на севкупниот процес на креирање на правните акти, а со тоа и резултати во заштитата на државните интереси на земјата членка.

Како класични државни претставници можеме да ги посочиме и експертите, членови и мониторинг телата на Советот на Европа, назначени од самите земји членки. Таков е примерот со претставниците во CDDH, ГРЕКО и МОНИВАЛ.

Претставниците во овие тела имаат целосен легитимитет и слобода да ги застапуваат позициите на земјата од којашто доаѓаат во рамките на прифатените норми и стандарди. Овие претставници претставуваат еден вид на врска меѓу Советот на Европа и земјата членка и тие имаат задача да вршат трансфер на пораките коишто се упатени од страна на Советот на Европа до земјата членка во поглед на имплементацијата на стандардите од областа којашто е предмет на работа на соодветно мониторинг тело. Исто така, претставниците вршат трансфер на информации и во обратна насока, односно од земјата членка кон Советот на Европа, со цел да дадат попрецизни објаснувања за состојбата во земјата од којашто доаѓаат, како и за преземените мерки и активности во поглед на исполнување на добиените препораки. Поголемата активност и посветеност во работата на секој претставник на една земја ќе придонесе и за попрецизно прикажување на состојбата во таа земја и за попрецизно одредување на потребните мерки коишто треба да бидат преземени од нејзина страна. Ваквиот пристап, всушност, ќе значи и подобра заштита на земјата членка.

Како што рековме, претставниците за земјите членки во ГРЕКО, МОНИВАЛ и CDDH се државни претставници во вистинска смисла на зборот. Тие можат директно да делуваат во правец на одбрана на државните ставови и тоа, всушност, е нивниот основен мандат. Сепак, нивното делување треба да биде во рамките на постоечките стандарди на Организацијата и во рамки на начинот на функционирање на ова мониторинг тело. Но, постојат и примери на активност во правец на груба заштита на државниот интерес и позициите на земјата, по цена на излегување од поставената рамка на делување.

Врз основа на севкупно направената анализа во овој труд, можеме да заклучиме дека делувањето на државните претставници во мониторинг телата претставува еден мошне комплексен систем на делување во којшто се испреплетени државниот интерес, интересот на вредностите на Организацијата, но ќе го споменеме и интересот на Секретаријатот и личниот интерес на поедини членови. Артикулацијата на сите овие интереси е од исклучително значење за севкупното егзистирање и функционирање на Советот на Европа во рамки на воспоставените стандарди. Гледано од аспект



на заштитата на државниот интерес и во овој случај можеме да кажеме дека ако претставникот на земјата членка активно учествува во севкупните работни активности на конкретното мониторинг тело, тогаш ќе има поефикасна заштита на државните интереси на земјата од којашто е делегиран. Констатацијата дека делувањето на државните претставници претставува комплексен систем во кој се испреплетени државниот интерес, интересот на вредностите на Организацијата, интересот на Секретаријатот и личниот интерес, не се однесува само за мониторинг телата коишто беа посочени како пример, туку можеме слободно да кажеме дека констатацијата важи за сите органи и тела на Советот на Европа.

Како посебна група на државни претставници на една земја членка можеме да ги споменеме членовите на парламентарните делегации во ПССЕ. Тие се делегираат од страна на националните парламенти на земјите членки, со што, исто така, претставуваат класични државни претставници кои ја претставуваат сопствената земја во еден од двата органи на Советот на Европа. Составот на ПССЕ говори за тоа дека во неговата работа учествуваат претставници или групи на претставници од различни политички провиниенции и со различни политички интереси. Токму ваквата поставеност на ПССЕ го прави да биде многу интересен сегмент од Организацијата. Во овој орган се вкрстуваат различни „политички вектори“, со голем спектар на правци и насоки на дејствување. Она што за пратениците, коишто го претставуваат парламентарното мнозинство во сопствените земји, претставува државен интерес, за опозиционите пратеници од истата земја, може да го означува спротивното. Чести се политичките дебати и препукувања меѓу претставниците на една иста земја во однос на одредени прашања за коишто постојат спротивставени позиции. Во принцип, ваквите несогласувања се однесуваат на внатрешно политички прашања, но во случај кога на дневен ред се наоѓаат прашања кои се однесуваат на друга земја членка, постои голема веројатност за креирање на идентичен став, којшто заеднички го дефинираат како државен интерес. Заради комплексната поставеност и начин на функционирање на ПССЕ, со релативно голема доза на субјективност би можеле да дефинираме одредена активност на поединец или група како активност во функција на

заштитата на државните интереси. Сепак, со самото тоа што членовите на ПССЕ функционираат во рамки на воспоставените правила на Организацијата, тие даваат сопствен придонес во нејзиното функционирање во делот на парламентарната димензија. На овој начин, тие уште во старт го штитат интересот на државата да биде активен и конструктивен учесник во Советот на Европа. Секоја нивна дополнителна активност, особено надолнетата со ефикасност во делот на креирање на сите акти коишто произлегуваат од работата на ПССЕ, ќе придонесе и за поголема заштита на државниот интерес.

До сличен заклучок доаѓаме и кога говориме за Конгресот на локални и регионални власти. Иако Конгресот не претставува орган на Советот на Европа, сепак со текот на годините Конгресот добива на значење и сè повеќе се перцепира како трет столб врз кој се потпира Организацијата. Секоја земја делегира сопствени претставници од редот на избраните функционери на локално и регионално ниво. Конгресот во принцип ги следи генералните активности и политики на Советот на Европа кои се однесуваат на прашањата од интерес на Организацијата. Сепак, основниот интерес и фокус на Конгресот е насочен кон зајакнување на процесите на децентрализација во земјите членки. Од тие причини, не би можеле со некоја особена прецизност да зборуваме за активности на членовите на Конгресот кои се насочени во правец на класична заштита на државните интересите. Во овој случај повеќе би можеле да зборуваме за активност која, генерално кажано, оди во правец на зајакнување на локалниот интерес во однос на интересот којшто го имаат политиките на државно ниво. Сето ова на одреден начин би можело да се дефинира и како државен интерес, односно интерес на самите граѓани на таа земја членка. Активната и ефикасна партиципација на овие државни претставници во работата на овој сегмент од Советот на Европа ќе придонесе кон севкупните настојувања на државните претставници за заштита на државниот интерес.

Покрај дипломатските и останатите претставници на земјите членки, во Советот на Европа функционираат и свој придонес даваат претставници коишто се избрани или именувани од страна на органите на Советот на Европа. Ако првите се претставници со јасен мандат да ја застапуваат земјата

членка пред Советот на Европа, именуваните и избрани претставници работат во име на Организацијата или делуваат во лично својство како експерти во одредени области. Тие се обврзани да делуваат врз база на начелата на професионалност и непристрасност во функција на негување и зачувување на вредностите на Советот на Европа.

Сепак, имајќи ја во предвид направената анализа, заклучок е дека постојат отстапувања од споменатите начела при работата и функционирањето на оваа група државни претставници. Овие отстапувања не можеме да ги генерализираме и да кажеме дека секој поединец делува на идентичен начин. Работата на секој избран или именуван претставник зависи од неговите лични афинитети во однос на она што го нарекуваме професионален и непристрасен пристап во работата или, пак, во однос на она што го нарекуваме заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓа. Оттука доаѓаме до заклучок дека избраните и именувани лица од органите на Советот на Европа во одреден степен делуваат во правец на заштита на државните интереси.

Очигледен пример се разликите во функционирањето на Генералниот секретар и Заменик генералниот секретар на Советот на Европа<sup>370</sup>. Кај овие два највисоки избрани функционери на Советот на Европа јасно се гледа разликата помеѓу професионалниот и непристрасен однос во работата на Генералниот секретар со тенденцијата за реализација на активности поврзани со интересите на земјата од која што доаѓа Заменик генералниот секретар.

Исто така, како пример за делување во правец на заштитата на државниот интерес е работата на Генералниот секретар на ПССЕ, за којшто во рамки на овој труд беше презентираан пример за неговото работење врз основа на национална агенда. Примерот на функционирање на Генералниот секретар на ПССЕ<sup>371</sup> претставува очигледен пример како државните претставници на

---

<sup>370</sup> Види го делот којшто се однесува на Заменик генералниот секретар на Советот на Европа.

<sup>371</sup> Види го делот којшто се однесува на Генералниот секретар на Парламентарното собрание на Советот на Европа.

земјите членки, избрани од страна на органите на Советот на Европа, можат сериозно да работат во функција на одбрана на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат.

Во однос на избраните и именувани државни претставници кои делуваат во лично својство како независни експерти, може да кажеме дека и во нивниот случај постојат отстапувања од начелата на професионалност и непристрасност. Но, како и во случајот со избраните функционери на Советот на Европа и во случајот на функционирањето на независните експерти во најголема мера влијаат индивидуалните афинитети на секој претставник. Некои претставници стриктно се придржуваат кон начелата на непристрасност и професионалност, некои со мали отстапувања, додека некои на прво место ги ставаат државните интереси. Како примери во овој труд ги посочивме активностите и функционирањето на државните претставници во ЕКРИ и КПТ.

Иако членовите на ЕКРИ се делегирани од земјите членки, односно не се директно избрани или именувани од страна на органите на Советот на Европа, ќе ги земеме за пример поради обврската од нивно делување во лично својство како независни експерти. Советот на Европа е комплексна организација кај која тешко може да се направи остра граница меѓу различните елементи коишто ги содржи, при што не може да се направи остра граница меѓу делувањето на независните експерти именувани или назначени на различен начин. Од тие причини, примерот на ЕКРИ ќе го искористиме во контекст на тезата и генералните заклучоци кои произлегуваат од направената анализа, токму во делот посветен на именуваните и избрани лица од страна на органите на Советот на Европа.

И покрај тоа што членовите на ЕКРИ се должни да делуваат како независни експерти во име на Советот на Европа, сепак постојат примери кога овие државни претставници делуваат во правец на заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат. Постојат примери на суптилно делување со коешто се избегнува отвореното и очигледно застапување на државните интереси, но постојат и примери на делување коешто е на границата на почитување на обврската за непристрасност, па дури и нејзино отворено кршење. Сосема е разбирливо доколку одреден претставник на одредена земја

настојува да ѝ помогне на сопствената земја, но разбирливо е тоа да го прави во рамки на воспоставените правила на однесување, со стручност и посветеност кон работата на ЕКРИ. Грубото кршење на начинот на функционирање на ова мониторинг тело врши ерозија врз работата на целокупната Организација, особено во делот на заштитата на човековите права. Креирањето на слика, преку формулирање и усвојување на извештаи коишто ќе создадат привид на почитување на човековите права, директно е насочено против заштитата на човековите права на сите групи и поединци токму во земјата за која се однесува таквиот извештај. Колку ваквите активности и да наликуваат на некаква заштита на државните интереси, коишто патем кажано претставуваат моментален интерес на една политичка гарнитура на власт, со тек на време, како и со тек на прогресивните процеси во борбата против дискриминацијата, се покажуваат како ретроградни и контрапродуктивни за самата земја во поглед на имплементацијата на стандардите на Советот на Европа.

Од тие причини можеме да кажеме дека не секогаш ефикасното делување на државните претставници во однос на одредени парцијални прашања, претставува реална и ефикасна заштита на државниот интерес гледано од генерален аспект.

За разлика од начинот на именување на државен претставник во ЕКРИ, државниот претставник во КПТ се назначува од страна на еден од органите на советот на Европа, односно од страна на Комитетот на министри. Во однос на делувањето на државните претставници во КПТ, кои, исто така, делуваат во својство на независни експерти, можеме да ги повториме сличните констатации како и во случајот на ЕКРИ. Овде се работи за следење на почитувањето на човековите права на една многу помала целна група на граѓани, односно оние граѓани коишто се наоѓаат на издржување на затворски казни. Со оглед на фактот што се работи за посебна категорија на лица, за чијашто заштита на човекови права се грижи овој комитет, постои и посебен режим на негово функционирање, односно постои поголем степен на класифицираност и затвореност во неговата работа. Активностите на еден државен претставник во КПТ, во полза на заштитата на државниот интерес, се прилично ограничени и сведени на експертско појаснување и до објаснување на состојбите во

сопствената земја, со цел да се избегнат отворените критики кон неа во однос на состојбата во затворите, како и да и се овозможи дополнително време за санација и отстранување на воочените слабости. Сепак, соодветната комуникација со останатите претставници во ова мониторинг тело може да придонесе за ефикасна заштита на државниот интерес во рамки на зацртаните правила на функционирање на мониторинг телата.

Во тој правец од исклучително значење е точната и навремена информација со која располага државниот претставник. Активностите на избраните или именувани државни претставници можат да бидат значително поефикасни доколку претставникот располага со повеќе информации во секоја смисла. Доколку претставникот располага со информации, стекнати врз база на сопствената активност и ангажман, истиот ќе може да ги соодветно да ги примени во работата од негова надлежност. На овој начин ќе може попрецизно да ги лоцира точките врз кои треба да се делува со цел заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓа. Со други зборови кажано, колку е поефикасен избраниот или именуван претставник во рамки на активностите од негова надлежност, толку поголема ќе биде заштитата на државните интереси на земјата членка од којашто доаѓа.

Во однос на улогата на државните претставници вработени во Советот на Европа во контекст на заштитата на државните интереси, најпрвин мора да кажеме дека овие претставници, всушност, се дел од Секретаријатот на Советот на Европа. Кога зборуваме за Секретаријатот, ние, всушност, зборуваме и за државните претставници вработени во Советот на Европа, но истото важи и во обратен случај. Од тие причини заклучоците коишто произлегуваат од трудот, а коишто се однесуваат на улогата на вработените претставници во Советот на Европа во однос на заштитата на државниот интерес, не можат да бидат одвоени од заклучоците коишто се однесуваат на севкупната улога на Секретаријатот. За да бидеме уште попрецизни, мора да кажеме дека кога зборуваме за Секретаријатот тука се мисли и на лицата избрани или именувани од страна на органи на Советот на Европа за коишто претходно стана збор. Ова претставува уште една илустрација за поврзаноста, испреплетеноста или, генерално кажано, комплексниот карактер на Советот на Европа. Од тие причини, активностите на вработените лица во правец на

заштитата на државниот интерес имаат исклучително големо значење. Нивната подготвеност за соработка со земјата од којашто доаѓаат, може да создаде синергија и да го мултиплицира позитивниот ефект на активностите на сите државни претставници споменати во овој труд.

Секретаријатот претставува еден прилично голем и сложен механизам којшто има за задача да помага при управувањето со Организацијата. Секретаријатот е директно надлежен во раководењето со спроведувањето на зацртаните политики на Советот на Европа. Во составот на Секретаријатот партиципираат претставници на сите земји членки на Организацијата. Тие се професионално вработени на позиции соодветно на нивните стручни квалификации и знаења, во согласност со прецизно систематизирана организациона шема. Секоја земја има право на одреден број на свои претставници, во зависност од неколку фактори (големина на земјата, висината на контрибуциите коишто ги плаќа, интересот на потенцијалните кадри да работата во Советот на Европа итн.)

Поставеноста на Секретаријатот е врз принципот на хиерархија на чијшто врв стои Генералниот секретар на Советот на Европа. Како и во секоја организација, така и во рамки на Советот на Европа највлијателните позиции се оние највисоките и како се оди подолу така се намалува и влијанието на секој поединец. Имајќи го претходно кажаното во предвид, би можеле да кажеме дека можностите коишто стојат на располагање на секој поединец за заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓа, пропорционално се зголемуваат со нивото на позицијата на која претставникот работи. И во овој случај можеме да кажеме дека индивидуалните афинитети на секој поединец се факторот којшто определува дали истиот ќе работи врз база на принципот на професионалност и непристрасност или, пак, ќе работи на исполнување на националната агенда и заштитата на државниот интерес. Доволно е да го земеме примерот на највисоките функционери на Советот на Европа, односно Генералниот секретар и Заменик генералниот секретар на Советот на Европа, кои во случајов се избрани лица, и да видиме дека имаме дијаметрално спротивен пристап во однос на ползувањето на позицијата во интерес на заштитата на државниот интерес. Слична е состојбата и со останатите ешалони во рамки на Секретаријатот, каде што поединци ја користат позицијата да на суптилен начин, без да остават простор за тоа да бидат

повикани на одговорност, работат на заштитата на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат.

Секретаријатот е длабоко инволвиран во процесот на усвојување на одлуки. Имајќи го предвид фактот дека Комитетот на министри е органот којшто ги усвојува одлуките во име на Советот на Европа, токму Секретаријатот на Комитетот на министри ја има најголемата моќ и влијание во процесот на усвојување на одлуките. Исто така, Секретарот на Комитетот на министри, како прв човек на овој дел од Секретаријатот на Организацијата, е една од најважните и највлијателните фигури во рамки на Советот на Европа. Аналогно на претходно кажаното, секретаријатите на останатите органи и тела, како и нивните секретари и извршни секретари, играат важна улога соодветно на позицијата на која се наоѓаат.

Фактот што Секретаријатот го сочинуваат претставници на земјите членки вработени во Советот на Европа, води кон заклучок дека секој од нив може да делува во правец којшто е близок со интересот на земјата од којашто доаѓа. Аналогно на големата моќ на Секретаријатот, истата постои и е дистрибуирана кај секој негов член. Со други зборови кажано, државните претставници коишто работата во Секретаријатот се оние коишто најмногу влијаат на неговите политики и активности. Ваквото влијание игра улога во заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓа претставникот. Делувањето на секој поединец одделно произведува резултанта којшто на крајот може да се дефинира и како севкупен став на Секретаријатот. Доаѓањето до таквата резултанта е процес во кој се интегрирани активностите на секој учесник во таквиот процес. Од овде произлегува заклучок дека и во рамките на самиот Секретаријат постои сериозен натпревар за наметнување на ставови коишто имаат за цел заштита на државниот интерес.

Најголемо влијание врз процесот на подготовка и усвојување на одлуките, резолуциите, како и сите останати документи имаат претставниците на најголемите земји и земјите коишто имаат најголемо финансиско учество. Колку е повисока позицијата на која се наоѓа претставникот во рамки на Секретаријатот, толку е поголемо неговото влијание. Земјата којашто нема свои претставници на високи позиции има далеку помали шанси да изврши влијание во процесот на подготовка и усвојување на документите. Од тие



причини, секоја од земјите членки настојува да позиционира свој претставник на што е можно повисока позиција во рамки на Организацијата. Ваквата тенденција на земјите членки е јасен показател дека поставувањето на кадри на високи позиции претставува можност за поголема одбрана на сопствените државни интереси.

Професионалниот и непристрасен пристап во работењето од страна на Секретаријатот би претставувало идеален начин на функционирање на Организацијата. Сепак, и покрај бројните позитивни страни коишто со себе ги носи огромната моќ со која располага Секретаријатот, во реалноста не постои идеална непристрасност и професионалност. Тенденцијата поединци да настојуваат да играат на картата на заштитата на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат наметнува потреба од будност и активна вклученост на дипломатските претставници на земјите членки во процесот на усвојување на одлуки. Дипломатските претставници на земјите членки се најповикани да ја следат работата на Секретаријатот и да ги контролираат процесите на усвојувањето на одлуки. Активностите на поедини претставници на Секретаријатот се исклучително софистицирани и тешки за детектирање, коешто дополнително ја усложнува работата на дипломатските претставници.

Од овде се наметнува заклучокот дека ако дипломатските претставници именувани од земјата членка се ефикасни, тогаш ќе има поголема заштита на државните интереси, како и ако државните претставници, членови на Секретаријатот на Советот на Европа се ефикасни, тогаш ќе има поголема заштита на државните интереси на земјата од којашто доаѓаат. Со овој заклучок се потврдува поврзаноста, испреплетеноста и комплексниот карактер на Советот на Европа.

Благодарение на исклучително силната моќ и влијание на Секретаријатот во процесот на усвојувањето, но и на имплементацијата на одлуките, се стекнува впечаток дека Советот на Европа е организација раководена и управувана од Секретаријатот. Овој феномен е карактеристична за Советот на Европа како меѓународна организација. Постои и таква појава дел од членовите на Секретаријатот да делуваат во правец на заштита на интересите на самиот Секретаријатот, односно интереси кои ниту се на линија на интересите на

Организацијата како целина, ниту, пак, на линија на одредена земја или група на земји. Ваквото делување создава впечаток дека Секретаријатот делува како политички субјект, односно како засебна земја членка на Советот на Европа. Тенденцијата којашто постои од страна на Секретаријатот да ги става земјите членки во пасивна позиција, создава реакција од страна на дипломатските претставници на земјите членки, кои настојуваат да ја анулираат ваквата доминација на Секретаријатот. Само со активно учество на дипломатските претставниците во целокупниот процес на подготовка, усвојување и примена на правните акти на Советот на Европа, можат да бидат заштитени државните интереси, во склоп на севкупната заштита на интересите и вредностите на Организацијата. На овој начин ќе се намали впечатокот дека Советот на Европа е организација управувана и раководена од Секретаријатот.

Во рамки на Советот на Европа, Секретаријатот е тој којшто ја има најголемата моќ при арбитрањето и олеснувањето на дебатата, разговорите или преговорите коишто се водат меѓу две или повеќе засегнати земји членки. Од тие причини, соработката со Секретаријатот може позитивно да влијае врз процесот на извршување на усвоените одлуки. Секоја директна конфронтација со Секретаријатот носи ризик да го иницира овој моќен сегмент од Советот на Европа на лична или институционална основа, ги искористи сопствените капацитети на штета на земјата којашто влегува во директна конфронтација со Секретаријатот. Одмерениот начин на делување од страна на дипломатските претставници ќе има позитивни ефекти во делот на превенција и дестимулирање на претставниците на Секретаријатот да користат методи преку кои би им се реванширале на дипломатските претставници на земјите членки, што ќе има негативен ефект за самата земја членка.

Оваа констатација уште еднаш укажува дека Секретаријатот има огромна моќ во Организацијата, што се користи за превентивно дестимулирање на дипломатските претставници на земјите членки да делуваат критички во однос на содржината на одредени одлуки, како и во однос на процесот на нивната имплементација. Ова особено се однесува на одлуките посветени на процесот на следење на извршувањето на пресудите на ЕСЧП. Потребно е да се каже дека најподложни на ваквиот однос од страна на Секретаријатот се помалите

земји членки, кои настојуваат да заштитат одреден државен интерес. Исто така, на ваков тип на притисок и негативен однос од страна на Секретаријатот наидуваат и големи земји, како што се Русија и Турција, кон коишто земјите членки на ЕУ имаат критички став во однос на одредени нивни постапки. Во овие случаи Секретаријатот, на одреден начин, зазема страна и претставува инструмент за реализација на интересот на ЕУ, односно земјите членки на ЕУ.

Од овде произлегува заклучокот дека вработените претставници на земјите членки во Советот на Европа, особено оние кои се на повисоките позиции во рамки на Организацијата, имаат прилично моќна позиција којашто може да биде од корист за државните интереси на земјата од којашто доаѓаат. За разлика од нив, дипломатските претставници на земјите членки треба да имаат прецизно одмерен пристап и однос со претставниците на Секретаријатот и останатите земји членки. Одмерениот начин на настапување ќе има позитивни ефекти во делот на превенција и дестимулирање на претставниците на Секретаријатот да користат методи преку кои би им се реванширале на дипломатските претставници на земјите членки, што ќе има негативен ефект за самата земја членка. Затоа е неопходно поседување на исклучително добри дипломатски вештини на секој претставник на земјите членки, кои ќе бидат алатка за соодветна примена на стручните знаењата со кои располагаат самите дипломати во однос на темите кои се третираат.

Од изнесеново можеме да заклучиме дека вработените претставници како составен дел од Секретаријатот, имаат исклучително моќна и влијателна позиција во рамки на севкупното функционирање на Советот на Европа. Праксата и начинот на којшто функционира Организацијата им овозможува доволен простор за делување во правец на заштита на државните интереси. По голем дел од вработените претставници се придржуваат кон начелата на професионалност и непристрасност, но постои дел кои го користат ваквиот простор и делуваат во правец на заштита на државните интереси. Со други зборови кажано, ваквото делување претставува злоупотреба на сопствената позиција на штетат на интересите на други земји, како и на штета на општите интереси на Организацијата.

Сепак, без оглед на тоа како го оценуваме и го дефинираме делувањето на вработените претставници, се наметнува заклучокот дека ако државните претставници вработени во Советот на Европа се ефикасни во сопственото делување во рамки процесот на подготовка и имплементација на одлуките, резолуциите и останатите правни акти, кои се однесуваат или се од посебен интерес за земјите од каде што доаѓаат, тогаш ќе има поголема заштита на државните интереси.

Независно од тоа што Секретаријатот е оној којшто има доминантна улога во примената на правните акти, независно од посочените слабости во функционирањето на Советот на Европа и независно од посочените поедини отстапувања од принципите и вредностите на Организацијата, факт е дека ваквите слабости се исклучок, а не правило во начинот на функционирање на Советот на Европа. Колкава ќе биде големината на ваквите отстапувања и исклучоци, толку ќе биде поголема загубата на релевантност на Советот на Европа како меѓународна организација која се залага за заштита на човековите права, владеење на правото и демократијата. Целта на нашето укажување на слабостите и аномалиите во начинот на функционирање на Советот на Европа е истите да бидат правилно препознати и соодветно неутрализирани. Без разлика на сите посочени слабости во овој труд, значењето на Советот на Европа за европскиот континент е огромно, а неговото постоење и функционирање е и повеќе од неопходно во овој момент.

## 6. Кратенки

- ALDE - Алијансата на либерали и демократи за Европа
- SANROM – ад хок Комитет на експерти за прашања поврзани со Ромите и Ромите патувачи
- CCJE - Консултативен совет на европски судии
- CCPE - Консултативен совет на европските обвинители
- CDBI - Управниот комитет за Биоетика
- CDCJ - Европски комитет за правна соработка
- CDDH - Управувачки комитет за човекови права
- CDPC - Европски комитет за проблеми со криминалот
- CEB - Банката за развој на Советот на Европа
- CEPEJ - Европска комисија за ефикасност на правдата
- CODEXTER - Акција против тероризмот
- C-PROC - Програмска канцеларија за компјутерски криминал
- CPT (КПТ) - Европска комисија за спречување на тортура и нечовечно или понижувачко постапување или казнување
- DAF - Одделение за администрација и финансии
- DBO - Оддел за биолошка стандардизација, мрежа на официјални лаборатории за контрола на лекови и здравствена заштита
- DCEP - Одделение за сертификација на супстанции
- DER- Директоратот за надворешни односи
- DG1 - Генерален директорат за човекови права и владеење на правото
- DG2 - Генерален директорат за демократија
- DH-BIO - Комитетот за Биоетика
- DLab - Оддел за лаборатории
- DLAPIL - Директоратот за правни совети и меѓународно јавно право
- DPM - Оддел за публикации и мултимедија
- DPP - Директоратот за планирање на политики
- EC - Групата на Европски конзервативци
- ECSR - Европски комитет за социјални права
- EDQM - Европска дирекција за квалитет на лекови и здравствена заштита

- EIDHR - Европскиот инструмент за демократија и човекови права
- ENPI - Европскиот инструмент за соседска политика
- EPAS - Проширен парцијален договор за спорт
- EPD - Оддел за европската фармакопеја
- EPP/CD - Групата на Европски народни партии/демохристијани
- EURIMAGES (ЕУРОИМАЖ) - Европски фонд за поддршка на кинематографијата
- FATF - Оперативната група за определување на дејствија за спречување перење пари и финансирање на тероризам
- FCNM - Рамковна конвенција за заштита на национални малцинства
- FDG - Групата на слободни демократи
- GR-C - Работна група за образование, култура, спорт, млади и животна средина
- GR-DEM - Работна група за демократија
- GRECO (ГРЕКО) - Група на држави против корупција
- GR-EXT - Работна група за надворешни односи
- GR-H - Работна група за човекови права
- GR-J - Работна група за правна соработка
- GR-PBA - Работна група за програми и буџет
- GR-SOC - Работна група за социјални и здравствени прашања
- HELP - Европска програма за едукација на правници за човекови права
- iGuide - Електронски водич за процедурата и методите на работа на Комитетот на министри
- IMF - Меѓународниот монетарен фонд
- INTERPOL - Меѓународна организација за криминалистичка полиција
- IPA - Инструмент за пред пристапна помош на ЕУ
- MONEYVAL (МОНИВАЛ) - Комитет на експерти за оценка на мерките против перењето пари и финансирањето на тероризам
- NSPS - Надгледување на мрежата на училишта за политички студии
- ODGP - Канцеларија на Генералниот директорат за програми
- OECD - Организацијата за економска соработка и развој
- PC-OC - Транснационално кривично право

- Pompidou - Група за соработка во борбата против злоупотреба на дрога и трговија со дрога
- PRDD - Одделение за односи со јавност и документација
- QSED - Одделение за квалитет, безбедност и животна средина
- SOC - Групата на социјалисти
- UEL - Групата на обединета европска левица
- UNESCO - Организација за образование, наука и култура на Организацијата на обединети нации
- UNHCR – Висок комесар бегалци на Обединетите нации
- UNODC - Канцеларијата на Обединетите нации за дрога и криминал
- ГУАМ - Организација за демократија и соработка која претставува група на земји во која членуваат Грузија, Украина, Азербејџан и Молдавија
- ЕКРИ (ECRI) - Европската комисија против расизам и нетолеранција
- ЕКЧП - Европска конвенција за човекови права
- ЕРИАК (ERIAС) - Европски Ромски институт за уметност и култура
- ЕСЧП - Европски суд за човекови права
- ЕУ - Европска Унија
- КМ (СМ) - Комитет на министри
- КСЕС - Консултативниот совет на европските судии
- МНВО - Меѓународни невладини организации
- НАТО - Организација на Северноатлантскиот договор
- НВО - Невладини организации
- ОБСЕ - Организација за безбедност и соработка на Европа
- ОДИХР - Канцеларија за демократски институции и човекови права
- ООН - Организација на обединети нации
- ПССЕ - Парламентарно собрание на Советот на Европа
- РКНМ - Рамковна конвенција за заштита на национални малцинства
- СЕ - Совет на Европа
- СФРЈ - Социјалистичка Федеративна Република Југославија

## 7. Користена литература

- A. von Bogdandy, P. Dann & M. Goldmann, “Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities”, in A. von Bogdandy et al. (eds), *The Exercise of Public Authority by International Institutions* (2010).
- Bard, P. et al. (2016) *An EU mechanism in democracy, the rule of law and fundamental rights*, in CEPS papers in liberty and security in Europe No. 91. <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>.
- Boutros-Ghali, B. (1996), *An Agenda for Democratization*, New York, United Nations. [http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An\\_agenda\\_for\\_democratization.pdf](http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf)
- Bratza, N. “The Relationship between the UK Courts and Strasbourg”, 5 *European Human Rights Law Review* (2011).
- Clark, A.M. , Friedman, J.E. and Hochstetler, K. (1998) “The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women, *World Politics* 51.1.
- Committee of ministers (2015), 8<sup>th</sup> Annual Report of the Committee of Ministers 2014, Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights, Strasbourg, Council of Europe publications.
- Craig, P. (2016) “Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy” in *UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law*, University of Oxford - Faculty of Law. <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=215100024064087074082072066093098097006055010034088013102067101077023126009067082022107>



12603502311705702910200508308102509809604403609401408012308007  
41090840290970570030810821230901230251020261210890961150640971  
24104101071106004001123029072067108029&EXT=pdf.

- David R. Johnson and David Post, "Law and Borders-The Rise of Law in Cyberspace," *Stanford Law Review*, vol. 48 (1996), p. 1370.  
<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=213111027084001120064078112071070111054012095037049059100029105027113019105023080112107031020125060007097084092072099020127022054021013079080114082090081000044124027112005127016002013101105005104029064097097001068095072015102027102008098&EXT=pdf> (28.04.2017).
- Forst, D. "The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights", *ICL Journal*, Verlag Österreich.
- Gráinne de Búrca (2010) "The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor", *American Journal of International Law*, Vol 105, 2011.
- Grygiel, J. (2013) "Europe: Strategic Drifter", *The National Interest*.
- Harris, D. et al, (2009) "Law of the European Convention on Human Rights" 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press.  
[http://aei.pitt.edu/7008/1/Sabie\\_zlatko.pdf](http://aei.pitt.edu/7008/1/Sabie_zlatko.pdf)  
[https://www.icl-journal.com/media/ICL\\_Thesis\\_Vol\\_7\\_3\\_13.pdf](https://www.icl-journal.com/media/ICL_Thesis_Vol_7_3_13.pdf).
- Jagland. T. (2014), "State of democracy, human rights and the rule of law in Europe", Strasbourg, Council of Europe.
- Jagland. T. (2016), "State of democracy, human rights and the rule of law in Europe – A security imperative for Europe", Strasbourg, Council of Europe.
- James Boyle, *Foucault in Cyberspace: Surveillance, Sovereignty, and Hard-wired Censors*, 66 *University of Cincinnati Law Review* (1997).  
[https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.fr/&httpsredir=1&article=1552&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.fr/&httpsredir=1&article=1552&context=faculty_scholarship) (25.04.2017)
- Ketscher, K. (2008) "Diskrimineringsforbud: Nogle generelle overvejelser", in Anne Hellum and Kirsten Ketscher (eds.), *Diskriminerings-og likestillingsrett*, Oslo, Universitetsforlaget.

- Kristin M. Finklea, “The Interplay of Borders, Turf, Cyberspace, and Jurisdiction: Issues Confronting US Law Enforcement”, Congressional Research Service (2013). <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41927.pdf> (25.04.2017).
- Leczykiewicz, D. (2010) “Effective Judicial Protection of Human Rights after Lisbon”, 35 EUR. L. REV. 326 (2010).
- Mathisen, K. (2010) “The Impact of the Lisbon Treaty, in particular Article 6 TEU, on Member States’ obligations with respect to the protection of fundamental rights”, University of Luxembourg, Law Working Paper Series, Paper number 2010-01.
- Mauro, P. (1998) “Corruption and the composition of government expenditure” in Journal of Public Economics 69, 263–279.  
[http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro\\_\(JPubE\\_98\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro_(JPubE_98).pdf) (18.02.2018)
- Miuznieks, N. (2017), “Human rights in Europe: From crisis to renewal?”, Strasbourg, Council of Europe.
- Muscat, R. et al. (2010), Treatment systems overview, Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- Pernice, I. (2008) “The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights” in THE LISBON TREATY. EU CONSTITUTIONALISM WITHOUT A CONSTITUTIONAL TREATY?, Stefan Griller & Jacques Ziller eds., 2008.  
[https://www.researchgate.net/profile/Ingolf\\_Pernice/publication/227113676\\_The\\_Treaty\\_of\\_Lisbon\\_and\\_Fundamental\\_Rights/links/55ead8fb08ae3e12184527f5/The-Treaty-of-Lisbon-and-Fundamental-Rights.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ingolf_Pernice/publication/227113676_The_Treaty_of_Lisbon_and_Fundamental_Rights/links/55ead8fb08ae3e12184527f5/The-Treaty-of-Lisbon-and-Fundamental-Rights.pdf) (18.02.2018).
- Polakiewicz, J. (2001) “The execution of judgments of the European Court of Human Rights”, in Robert Blackburn, Jörg Polakiewicz, “Fundamental rights in Europe: the European Convention on Human Rights and its member states, 1950-2000”, Oxford University Press.
- Šabiè, Z. (1995) “International parliamentary organs and European institutional organization: The case of the European parliament”, prepared for presentation at the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Charleston, South Carolina.
- Schmölzer, S. (2014) “Implementing European standards: The competence of specialised bodies to combat racism and racial discrimination to deal with

- individual cases”, in “University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series” No. 2014-01.
- Takats, E. (2007) “A Theory of ‘Crying Wolf: The Economics of Money Laundering Enforcement” in IMF Working Paper-Western Hemisphere Department. [http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro\\_\(JPubE\\_98\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro_(JPubE_98).pdf) (18.02.2018).
  - van Zyl Smit, D., Snacken, S. (2009) “Principles of European Prison Law and Policy: Penology and Human Rights”, Oxford: Oxford University Press.
  - Xavier-Baptiste Ruedin, X.B. (2009) “L’exécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l’Homme: procédure, obligations des Etats, pratique et réforme”, Bruylant.
  - Ачкоски Ј., Сигурност на компјутерски системи, компјутерски криминал и компјутерски тероризам, Скопје 2012.
  - Бејл, Т. (2009), „Европска политика – компаративен вовед“, Скопје, Академски печат.
  - Данаилов Фрчковски, Љ. (2001), Меѓународно право за правата на човекот, Скопје, Магор.
  - Јанис, М., Кеј, Р. и Бредли, А. (2002), Европско право за човековите права, Павловска, З., Скопје, Ми-ан.
  - Милан Матиќ, Граѓанин, Енциклопедија политичке културе, 1993, Савремена администрација-Београд, Милан Матиќ и Милан Подунавац.
  - Поповиќ, Д. Европски суд за људска права, во: Труља. Ј, ед. Меѓународни прописи и европско право, Белград, Службен Гласник.
  - Реус-Смит, К. (2009), Политиката на меѓународното право, во: Реус-Смит, К., ед. Политиката на меѓународното право, Скопје, Нампрес.
  - Сендхолдс, В. и Стоун Свит, А. (2009), Право, политика и меѓународно владеење, во: Реус-Смит, К., ед. Политиката на меѓународното право, Скопје, Нампрес.
  - Хелд, Д. (2008) Модели на демократија, Трајкоска, М., Скопје, Академски печат.

## 8. Електронски извори

- Action against Cybercrime. <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/home>
- Action against Economic Crime and Corruption.  
<http://www.coe.int/en/web/corruption/home>
- Additional Protocol to the Council of Europe Convention of the Prevention of Terrorism.  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM%282015%2961&Language=lanEnglish&Ver=final&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
- Administrative Tribunal. <http://www.coe.int/t/administrativetribunal/>
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. <http://www.coe.int/en/web/minorities/advisory-committee>
- Advisory panel of experts on candidates for election as judge to the Court.  
<http://www.coe.int/en/web/cm/iguide-chapter5-advisory-panel>
- Association of Schools of Political Studies of the Council of Europe.  
<http://www.schoolsofpoliticalstudies.eu/index.php/en/network-of-the-schools>
- Bioethics. <http://www.coe.int/en/web/bioethics/home>
- Bureau and Presidential Committee. [http://website-pace.net/en\\_GB/web/as-bur/main](http://website-pace.net/en_GB/web/as-bur/main)
- Charter of Fundamental Rights of the European Union.  
[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)
- Comm/IssuePaper (2013)1, „Право да се замине од земја“, Тематски документ на Комесарот за човекови права.  
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2955397&SecMode=1&DocId=2374132&Usage=2>
- Commission pour l'Egalite de Genre (GEC). <https://rm.coe.int/16805917e9>
- Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL).  
<http://www.coe.int/en/web/moneyval/home>

- Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL).  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/default_EN.asp)?[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/default_EN.asp)?
- Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-operation in Criminal Matters (PC-OC).  
<http://www.coe.int/en/web/transnational-criminal-justice-PCOC>
- Committee of Legal Advisers on Public International Law.  
<http://www.coe.int/en/web/cahdi>
- Committee of Ministers. <http://www.coe.int/en/web/cm>
- Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights.  
<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/AL-XML2HTML-EN.asp?lang=en&XmlID=Committee-Cdh>
- Conference of INGOs. <http://www.coe.int/en/web/ingo>
- Congress of Local and Regional authorities.  
[http://www.coe.int/t/Congress/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp)
- Constitutional justice - Cooperation between the Venice Commission and Constitutional Courts.  
[http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Constitutional\\_Justice](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Constitutional_Justice)
- Consultative Council of European Judges (CCJE).  
[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/default_EN.asp)?
- Consultative Council of European Prosecutors (CCPE).  
<https://www.coe.int/en/web/ccpe/-/new-website-for-the-consultative-council-of-european-prosecutors-ccpe->
- Convention on Cybercrime.  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/libe/dv/7\\_conv\\_budapest\\_7\\_conv\\_budapest\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/7_conv_budapest_7_conv_budapest_en.pdf)
- Council of Europe Convention of the Prevention of Terrorism.  
<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/196>
- Council of Europe Development Bank (CEB). <https://coebank.org/en/>

- Council of Europe Liaison Offices.  
[http://www.coe.int/en/web/programmes/external-offices#portlet\\_56\\_INSTANCE\\_oUdxY7HbwOdZ](http://www.coe.int/en/web/programmes/external-offices#portlet_56_INSTANCE_oUdxY7HbwOdZ)
- Council of Europe Programme Office in Skopje.  
<http://www.coe.int/en/web/skopje>
- Council of Europe. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp)
- Council of Europe. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights.  
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting\\_reports/47\\_1%282013%29008rev2\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf)
- Council of Europe. The Council of Europe's Relations with the European Union. [http://www.coe.int/t/der/EU\\_en.asp](http://www.coe.int/t/der/EU_en.asp)
- Council of Europe-European Union. Joint Programmes-Logframes and Activities. <http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/>
- Council of the European Union. EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2016-2017.  
[https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/08/60/EU\\_86098/imfname\\_10593343.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/08/60/EU_86098/imfname_10593343.pdf)
- Council of the European Union. EU Strategic Framework and action Plan on Human Rights and Democracy.  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf)
- Council of the European Union. The European Union Counter-Terrorism Strategy.  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>
- Council of the European Union. The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism.  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014781%202005%20REV%201>

- Counter-terrorism. <http://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/home>
- Court of Justice of the European Union. Opinion on the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.  
<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180en.pdf>
- Criminal Law cooperation. <http://www.coe.int/en/web/criminal-law-coop/home>
- Cybercrime convention Committee (T-CY).  
<http://www.coe.int/en/web/cybercrime/tcy>
- Cybercrime Programme Office (C-PROC).  
<http://www.coe.int/en/web/cybercrime/cybercrime-office-c-proc>
- Data Protection. <http://www.coe.int/en/web/data-protection/home>
- Delegation of the European Union to the Council of Europe.  
[http://eeas.europa.eu/delegations/council\\_europe/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/council_europe/index_en.htm)
- Department for the Execution of Judgments\_of the European Court of Human Rights. <http://www.coe.int/en/web/execution>
- Deputy Secretary General. <http://www.coe.int/en/web/deputy-secretary-general/home>
- Directorate General Human Rights and Rule of Law.  
<http://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/dgi-directorates>
- Directorate General of Democracy.  
<http://www.coe.int/en/web/democracy/home>
- Directorate of Communications. <http://www.coe.int/en/web/portal/directorate-of-communications>
- Directorate of Legal Advice and Public International Law.  
<http://www.coe.int/en/web/dlapil/home>
- ECHR Registry. [http://www.echr.coe.int/Documents/Registry\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Registry_ENG.pdf)
- Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS).  
[http://www.coe.int/t/DG4/EPAS/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/DG4/EPAS/default_en.asp)
- EU Cooperation. <http://www.coe.int/en/web/programmes/eu-cooperation>

- EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy.  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf)
- Eurimages. [http://www.coe.int/t/dg4/eurimages/default\\_en.asp#](http://www.coe.int/t/dg4/eurimages/default_en.asp#)
- European Audiovisual Observatory. <http://www.obs.coe.int/>
- European Audiovisual Observatory.  
<https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/>
- European Centre for Modern Languages of the Council of Europe.  
<http://www.ecml.at/Home/tabid/59/language/en-GB/Default.aspx>
- European Charter for Regional or Minority Languages.  
<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI).  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp)
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or punishment (CPT). <http://www.coe.int/en/web/cpt/home>
- European Committee on Crime Problems.  
<http://www.coe.int/en/web/cdpc/home>
- European Committee on Legal Co-operation (CDCJ).  
<http://www.coe.int/en/web/cdcj/home>
- European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. <https://rm.coe.int/16806dbaa3>
- European Court for Human Rights.  
<http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
- European Cultural Convention. <https://rm.coe.int/168006457e>
- European Social Charter (Revised). <https://rm.coe.int/168007cf93>
- European Social Charter. <http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter>
- European Social Charter. <https://rm.coe.int/168006b642>
- European Union Agency for Fundamental Rights. <http://fra.europa.eu/en>



- European Union-external action. Eastern Partnership.  
[http://eeas.europa.eu/eastern/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm)
- European Union-external action. EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019.  
[http://eeas.europa.eu/factsheets/news/150720\\_eu\\_action\\_plan\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_2015-2019\\_factsheet\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/factsheets/news/150720_eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2015-2019_factsheet_en.htm)
- European Union-external action. Euro-Mediterranean Partnership (EUROMED). [http://eeas.europa.eu/euromed/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm)
- European Union-external action. European Neighborhood Policy (ENP).  
<http://eeas.europa.eu/enp/>
- Freedom of Expression. <http://www.coe.int/en/web/freedom-expression>
- GR-C – Education, Culture, Sport and Environment.  
<http://www.coe.int/en/web/cm/gr-c>
- GR-DEM - Democracy. <http://www.coe.int/en/web/cm/gr-dem>
- GR-EXT - External Relations. <http://www.coe.int/en/web/cm/gr-ext>
- GR-H - Human Rights. <http://www.coe.int/en/web/cm/gr-h>
- GR-J - Legal Co-operation. <http://www.coe.int/en/web/cm/gr-j>
- Group of States against Corruption. <http://www.coe.int/en/web/greco/home>
- Group of States against Corruption. <https://www.coe.int/en/web/greco/home>
- GR-PBA - Programme, Budget and Administration.  
<http://www.coe.int/en/web/cm/gr-pba>
- GR-SOC - Social and Health Questions. <http://www.coe.int/en/web/cm/gr-soc>
- Human Rights Directorate. <http://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/human-rights-directorate>
- Human Rights Education for Legal Professionals (HELP).  
<http://www.coe.int/en/web/help/home>
- Human Rights Intergovernmental Cooperation.  
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/default_en.asp)
- International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/index.htm>
- Joint committee CM/PACE. <http://website-pace.net/web/apce/joint-committee>

- Joint Declaration on cooperation and partnership between the Council of Europe and the European Commission.  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=194395&Site=COE>
- Joint Declaration on the cooperation between the Council of Europe and the European Commission. <http://www.jp.coe.int/docs/4%20-%20Joint%20Declaration%20EC%20-%203%2004%202001%20-%20ENG%20%282%29.pdf>
- Joint Programmes between the Council of Europe and The European Union. <http://www.jp.coe.int/default.asp>
- Members of the European Commission against Racism and Intolerance. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/about/members\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/about/members_en.asp)
- Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. [http://www.coe.int/t/der/docs/MoU\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf)
- National Minorities (FCNM). <http://www.coe.int/en/web/minorities/home>
- North-South Centre. <http://www.coe.int/en/web/north-south-centre>
- Octopus Conferences. <http://www.coe.int/en/web/cybercrime/octopus-conference>
- Office of the Directorate General \_of Programmes. <http://www.coe.int/en/web/programmes/home>
- OSCE High Commissioner on National Minorities. <http://www.osce.org/hcnm>
- Parliamentary Assembly. <http://www.assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp>
- Partial Agreements. <http://www.coe.int/en/web/conventions/about-partial-agreements>
- Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists. <http://www.coe.int/en/web/media-freedom>
- Policy of the Council of Europe towards neighbouring regions. <http://www.coe.int/en/web/der/policy-towards-neighbouring-regions>
- Pompidou Group – Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs. [http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/default_en.asp)
- Pompidou Group. [http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/default_en.asp)

- Presidency of the Court.  
[http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/president#newComponent\\_1346152584402\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/president#newComponent_1346152584402_pointer)
- Resolution (99)50.  
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res\(99\)50&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res(99)50&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE)
- Rules of Procedure for the meetings of the Ministers' Deputies (4<sup>th</sup> revised edition: 2005).  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680533e64>
- Rules of procedure of the Assembly, Regulations relating to the appointment of the Secretary General, Deputy Secretary General and Secretary General of the Assembly. <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Rules-EN.pdf>
- Rules of Procedure of the Committee of Ministers.  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804e393a>
- Secretariat of the Advisory Panel. <http://www.coe.int/en/web/dlapil/advisory-panel>
- Secretariat of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. <http://www.coe.int/en/web/portal/organisation-and-mandates-of-the-secretariat#sec15>
- Secretary General of the Assembly. [http://website-pace.net/en\\_GB/web/apce/secretary-general](http://website-pace.net/en_GB/web/apce/secretary-general)
- Secretary General. <http://www.coe.int/en/web/secretary-general/home>
- Statute of the Council of Europe.  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306052>
- Steering Committee for Human Rights (CDDH).  
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/default\\_EN.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/default_EN.asp?)

- The Congress of Europe in The Hague (7 to 10 May 1948).  
<http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/7b137b71-6010-4621-83b4-b0ca06a6b2cb/4b311dc0-cbe6-421d-9f9a-3bc8b1b155f6>
- The European Commission for the Efficiency of Justice.  
[http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp)
- The European Commission for the Efficiency of Justice.  
[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp)
- The European Union Counter-Terrorism Strategy.  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>
- The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism.  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014781%202005%20REV%201>
- The Grand Chamber. [http://echr.coe.int/Documents/FAQ\\_GC\\_ENG.pdf](http://echr.coe.int/Documents/FAQ_GC_ENG.pdf)
- The International Committee of the Movements for European Unity.  
[http://www.cvce.eu/content/publication/2008/4/2/7f755781-133b-4738-b04f-918204c2810b/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2008/4/2/7f755781-133b-4738-b04f-918204c2810b/publishable_en.pdf)
- The World Bank. <http://www.worldbank.org/>
- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima.  
<http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/12.%20Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf>
- Venice Commission. <http://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/venice-commission>  
[http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation)
- World Forum for Democracy. <http://www.coe.int/en/web/world-forum-democracy>
- Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution->

du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html

- Деловник за работа на комитетот на заменици министри.  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680533e64>
- Деловник за работа на Комитетот на министри.  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804e393a>
- Детали во врска со Конвенција за компјутерски криминал,  
<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>
- Дополнителен протокол на Конвенцијата за компјутерски криминал,  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008160f>
- Европска конвенција за заштита на човековите права,  
[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)
- Европска конвенција за заштита на човековите права.  
[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)
- Комитетот на Конвенцијата за компјутерски криминал (Т-СУ),  
<http://www.coe.int/en/web/cybercrime/tcy>
- Конвенција за компјутерски криминал,  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/libe/dv/7\\_conv\\_budapest\\_7\\_conv\\_budapest\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/7_conv_budapest_7_conv_budapest_en.pdf)
- Конгресот на Европа во Хар, <http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/7b137b71-6010-4621-83b4-b0ca06a6b2cb/4b311dc0-cbe6-421d-9f9a-3bc8b1b155f6>
- Конференцијата Octopus, <http://www.coe.int/en/web/cybercrime/octopus-conference>
- Листа на земји и нивниот статус во однос на Дополнителниот протокол на Конвенцијата за компјутерски криминал,

[http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/189/signatures?p\\_auth=umU7ZpsC](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/189/signatures?p_auth=umU7ZpsC)

- Листа на земји и нивниот статус во однос на Конвенцијата за компјутерски криминал, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures>
- Листа на земји кои ставиле резерва во однос на примената на одредбите содржани во поедини членови на Конвенцијата, [http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/declarations?p\\_auth=7Gz1C3RD](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/declarations?p_auth=7Gz1C3RD)
- Меѓународниот координативен комитет на движења за европско единство, [http://www.cvce.eu/content/publication/2008/4/2/7f755781-133b-4738-b04f-918204c2810b/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2008/4/2/7f755781-133b-4738-b04f-918204c2810b/publishable_en.pdf)
- Мешовит комитет на Советот на Европа. <http://website-race.net/web/apce/joint-committee>
- Мислење на Европскиот Суд на Правдата во однос на пристапувањето на ЕУ кон ЕКЧП. <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180en.pdf>
- Постапки и методи на работа на Комитетот на министри. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1950611&direct=true#P1274\\_100122](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1950611&direct=true#P1274_100122)
- Првата верзија на Конвенцијата за човекови права од 1950 година. [http://www.echr.coe.int/Documents/Collection\\_Convention\\_1950\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf)
- Пресуди на ЕСЧП. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":\["ENG"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)
- Програмска канцеларија за компјутерски криминал (C-PROC), <http://www.coe.int/en/web/cybercrime/cybercrime-office-c-proc->

- Проектни активности на Програмската канцеларија за компјутерски криминал (C-PROC), <http://www.coe.int/en/web/cybercrime/capacity-building-programmes>
- Проектот iPROCEEDS, <http://www.coe.int/en/web/cybercrime/iproceeds>
- Протокол 12 на Конвенцијата за човекови права, [http://www.echr.coe.int/Documents/Library\\_Collection\\_P12\\_ETS177E\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P12_ETS177E_ENG.pdf)
- Статут на Советот на Европа. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306052>
- Статутарна резолуција (2000)1. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804fc2ca](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804fc2ca)
- Статутарна резолуција (2007)6. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d5ed4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5ed4)
- Статутарна резолуција (2011)2. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cd979](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cd979)
- Статутарна резолуција (2015)9. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Res%282015%299&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true>
- Статутарна резолуција (93)26. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804e42f6>
- Статутарна резолуција (93)27. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805348a7>
- Статутарна резолуција (93)28. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680534828>

- Статутарна резолуција (94)3.  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804ef6bc](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804ef6bc)
- Упатство за начинот на организирање на министерските состаноци на Комитетот на министри.  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d3fa1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3fa1)
- Уставот на Француската Република од 1791. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>
- Шематски приказ на организационата поставеност на Секретаријатот.  
<https://rm.coe.int/16806d1eee>