

Информации доставени од Владата на Република Северна Македонија во врска со ставовите усвоени од Комитетот за човекови права согласно Факултативниот протокол, во однос на пријавите бр. 3613/2019 и 3616/2019

Во врска на ставовите усвоени од Комитетот за човекови права согласно Факултативниот протокол во однос на пријавите бр. 3613/2019 и 3616/2019 од 9 јули 2025 година, Владата на Република Северна Македонија ги доставува следните информации:

1. Со Одлука У. бр. 189/2012 од 25 јуни 2014 година, Уставниот суд на Република Северна Македонија ги укина член 37 став (1) точка 6 и член 38 став (4) од Законот за патни исправи на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/1992, 20/2003, 46/2004, 19/2007, 84/2008, 51/2011 и 135/2011). Уставниот суд утврди дека, согласно член 37 став (1) точка 6 од Законот за патни исправи, поднесеното барање за издавање пасош или виза се одбива и не се издава пасош или виза доколку лицето било присилно вратено или протерано од друга држава поради постапување спротивно на прописите за влез и престој во таа држава. Согласно оспорениот член 38 став (4) од истиот закон, се сметало дека причините за одбивање на барањето за издавање пасош или виза од член 37 став (1) точка 6 престануваат да важат по истекот на една година од денот на донесување на одлуката од член 39 од Законот.

Уставната одредба од член 27 став (3) дозволува ограничување на правото на напуштање на државата само поради околности како што се заштита на безбедноста на Републиката, водење кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето, така што заштитата на угледот на државата и заштитата на режимот за влез и престој во други држави (на пример, правилата за влез и престој во државите на Европската Унија кои се дел од Шенген-зоната), според оценката на Судот, не можат да се подведат под ниту еден од наведените основи од член 27 став (3) од Уставот.

Судот оцени дека самата мерка е непропорционална и претставува прекумерно ограничување на слободата на движење на лицето, односно на правото да патува во странство. Според мислењето на Судот, за државата да може да го ограничи правото, односно слободата на напуштање на сопствената држава, на свој државјанин кој поседува важечка патна исправа, мора да постојат навистина сериозни и исклучителни околности, како што се оние наведени во член 27 од Уставот.

Од тие причини, Судот утврди дека оспорените одредби од член 37 став (1) точка 6 и член 38 став (4) од Законот за патни исправи на граѓаните на Републиката се спротивни на член 27 од Уставот на Република Македонија.

Во периодот од 2016 до 2022 година, биле поднесени 113 тужби против Министерството за внатрешни работи поради дискриминација врз основа на припадност на ромската заедница и повреда на правото на слободно движење.

Висината на надоместокот на штета досуден од судовите на жртвите на дискриминација изнесува од МКД 25.000,00 до МКД 30.000,00.

Исто така, граѓани на Република Северна Македонија поднесоа пријави против Република Северна Македонија до Европскиот суд за човекови права. Тие се жалеа дека полициски службеници не им дозволиле да ја напуштат државата, што претставува повреда на нивното право на слобода на движење согласно член 2 од Протокол бр. 4 (слобода на движење), член 14 во врска со член 2 од Протокол бр. 4 и член 1 од Протокол бр. 12 од Конвенцијата, и дека ваквото постапување претставува дискриминација врз основа на потекло, односно припадност кон ромската заедница.

Во следните пријави поднесени од граѓани на Република Северна Македонија до Европскиот суд за човекови права, беа доставени изјави за пријателска спогодба потпишани од Владата и подносителите, со кои истите се согласија да ги повлечат сите побарувања против Република Северна Македонија, а Владата се обврза да им исплати паричен износ од ЕУР 2.500 по барател, на име надоместок за нематеријална штета, како и за судски трошоци:

- а. Барање бр. 19137/18 Витес Антевски и други против Поранешна Југословенска Република Македонија,
- б. Барање бр. 44027/16 Муамед Абединов против Поранешна Југословенска Република Македонија,
- в. Барање бр. 16460/17 Сејат Зекиров против Поранешна Југословенска Република Македонија,
- г. Барање бр. 43440/15 Џенифер Целадин против Поранешна Југословенска Република Македонија, како и уште две други апликации.

- 2. Во конкретниот случај, барателот имал законска можност да ги искористи вонредните правни лекови, како што се ревизија и повторување на постапката, согласно одредбите од Законот за парнична постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/05, 110/08, 83/09, 116/10 и 124/15), членови 372–399.

Во правните спорови во кои, во жалбената постапка, второстепениот суд ја изменил првостепената пресуда, странките можат да побараат ревизија на правосилна пресуда донесена на втор степен, во рок од 30 дена од денот на доставување на препис од пресудата. За барањето за ревизија одлучува Врховниот суд на Република Македонија.

Доколку судот што одлучува по ревизијата утврди дека материјалното право е погрешно применето, со пресуда ќе ја уважи ревизијата и ќе ја измени оспорената пресуда.

Доколку судот што одлучува по ревизијата утврди дека, поради погрешна примена на материјалното право, фактичката состојба не е целосно утврдена и дека поради тоа нема основ за измена на оспорената пресуда, ќе донесе решение со кое ќе ја уважи ревизијата и ќе ја укине, целосно или делумно, пресудата на првостепениот и второстепениот суд, или само пресудата на второстепениот суд, и предметот ќе го врати на повторно судење пред истиот или друг судија поединец, односно пред совет на првостепениот суд или совет на второстепениот суд (член 387).

Доколку се утврди дека со правосилна пресуда донесена во втор степен е пречекорено тужбеното барање, на начин што е одлучено за прашање различно од она што било побарано, судот што одлучува по ревизијата ќе донесе решение со кое ќе ја укине таа пресуда и предметот ќе го врати на повторно судење пред второстепениот суд

(Членови 388 и 389).

Судот на кој предметот му е вратен на повторно судење е врзан со правното мислење врз кое се темели одлуката на судот што одлучувал по ревизијата, со која е укината оспорената второстепенa пресуда, односно со која се укинати и второстепената и првостепената пресуда (член 386).

Согласно овие одредби, постапка што е завршена со правосилна судска одлука може да се повтори по предлог поднесен од странка.

Предлог за повторување на постапката се поднесува во рок од 30 дена, доколку се исполнети условите утврдени во член 392 од овој закон.

Предлогот за повторување на постапката во сите случаи се поднесува до судот што ја донел одлуката на прв степен.

Доколку основот за повторување на постапката се однесува исклучиво на постапката пред понискиот суд (во конкретниот случај, првостепениот суд), за предлогот за повторување на постапката ќе одлучува претседателот на советот на првостепениот суд, по одржана расправа за советување.

Во решението со кое се дозволува повторување на постапката ќе се наведе дека одлуката донесена во претходната постапка се укинува.

Судијата поединец, односно претседателот на советот, ќе закаже главна расправа дури по правосилноста на решението со кое е дозволено повторување на постапката. Меѓутоа, во тоа решение, судијата или претседателот на советот може да одлучи расправата за главната работа да започне веднаш. На новата главна расправа странките можат да изнесуваат нови факти и да предлагаат нови докази.

Против решението со кое се дозволува повторување на постапката, кога судијата поединец или претседателот на советот одлучил расправата за главната работа да започне веднаш, не е дозволена посебна жалба.

Кога судијата поединец или претседателот на советот дозволил повторување на постапката и одлучил расправата за главната работа да започне веднаш, или кога предлогот за повторување на постапката бил разгледан заедно со главната работа, решението со кое се дозволува повторување на постапката и со кое се укинува одлуката донесена во претходната постапка се внесува во одлуката за главната работа (член 398).

Кога основот за повторување на постапката се однесува исклучиво на постапката пред повисокиот суд, судијата поединец или претседателот на советот на првостепениот суд, по одржано рочиште за разгледување на предлогот за повторување на постапката, ќе го достави предметот до тој повисок суд заради донесување одлука.

По доставувањето на предметот до повисокиот суд, постапката ќе се води согласно одредбите од член 351 од овој закон.

Повисокиот суд ќе одлучува по предлогот за повторување на постапката без одржување расправа. Доколку повисокиот суд утврди дека предлогот за повторување на постапката е основан и дека нема потреба од одржување нова главна расправа, ќе ја укине сопствената одлука, како и одлуката на понискиот суд доколку таква постои, и ќе донесе нова одлука по суштината на предметот (член 399).

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека на барателот му биле достапни ефективни правни лекови согласно одредбите од Законот за парнична постапка. Меѓутоа овие правни лекови не биле искористени во законски утврдените рокови.

3. Во евиденцијата на судските постапки против Министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија (МВР), е заведена судска постапка П4-190/15 пред Основниот суд Битола, по тужба поднесена од тужителката Сенија Ќазимова од Битола, за надомест на нематеријална штета во износ од 180.001,00 денари, поради повреда на правото на еднаквост, правото на слободно движење, честа, угледот и достоинството.

Со Пресуда П4-190/15 од 16.03.2016 година, тужбеното барање на тужителката Сенија Ќазимова беше делумно усвоено во делот што се однесува на надомест на штета и Министерството за внатрешни работи беше задолжено да ѝ исплати износ од МКД 40.000,00. Делот од тужбеното барање со кој се бараше Министерството за внатрешни работи да се забрани да презема идни дејствија со кои би се вршела

дискриминација врз тужителката во однос на другите граѓани на Република Северна Македонија беше одбиен.

Со Пресуда на Апелациониот суд Битола ГЖ бр. 1074/16 од 06.10.2016 година, жалбата на Министерството за внатрешни работи беше делумно усвоена и беше досуден износ од МКД 30.000,00 на име надомест на нематеријална штета. Во делот на одбиеното тужбено барање, првостепената пресуда беше потврдена.

Во врска со предметот евидентиран под бр. 3616/2019 кој се однесува на лицето Алајдин Абдуловски, по извршен увид во евиденцијата на судските постапки, утврдено е дека истиот има поведено судска постапка пред Основниот граѓански суд Скопје под П4 бр. 216/16, за надомест на нематеријална штета во износ од МКД 180.001,00. Тужбеното барање на тужителот било одбиено како неосновано, што било потврдено со Пресуда на Апелациониот суд Скопје ГЖ бр. 3748/17 од 06.07.2017 година.

Со Телеграма од ноември 2016 година, Министерството за внатрешни работи достави насоки до сите регионални центри за гранични работи. Поради зголемениот број судски постапки поведени од припадници на ромската заедница, поврзани со повреда на правото на еднаквост (дискриминација), повреда на правото на слободно движење во и надвор од територијата на Република Северна Македонија, како и повреда на честа и угледот на оваа категорија лица, а со цел елиминирање на ваквите појави, наложено е преземање на следните мерки и активности:

- воспоставување единствена оперативна постапка, со задолжително почитување и доследна примена на одредбите од Уставот на државата, Законот за внатрешни работи, Законот за гранична контрола и соодветните подзаконски акти, како и ратификуваните меѓународни конвенции и договори, со кои се уредува вршењето на гранична контрола и излезот преку државната граница;
- При вршење на граничната контрола, полициските службеници се должни целосно да го почитуваат човековото достоинство и да не вршат дискриминација врз основа на пол, расно или етничко потекло, боја на кожа, возраст или национално потекло.
- Да се почитува начелото на еднаквост, според кое сите лица се еднакви, односно еднакви во правата и обврските утврдени со Уставот и законите на Република Северна Македонија. Еднаквоста како категорија подразбира еднаков третман и на неидентични лица.
- Доследно да се применуваат и почитуваат одредбите од член 15 од Законот за гранична контрола.
- Да се преземат мерки за заштита на основните принципи на човековите права и доследно да се спроведуваат член 5 ставови 3 и 6 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, како и член 8 од Законот за гранична контрола,

со кој се утврдува дека дискриминација претставува секое неоправдано, правно или фактичко, директно или индиректно разликување или нееднаков третман, односно привилегирање (исклучување, ограничување или давање предност) во однос на лица или групи, врз основа на пол, раса, боја на кожа, род, припадност на маргинализирана група, етничка припадност, јазик, државјанство, социјално потекло, вероисповед или верско уверување, образование или политичка припадност.

Истакнуваме дека Министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија е целосно посветено на почитување на човековите права и основните слободи, вклучително и во рамките на својата превентивна функција, особено преку Секторот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди (СВККИПС).

Министерството, преку СВККИПС, ја спроведува својата превентивна улога преку континуирана обука на кадарот во сите организациски единици на Министерството, вклучително и полициските службеници од Граничната полиција. Во таа насока, информираме дека во текот на 2025 година беа реализирани 8 (осум) обуки, на кои учествуваа приближно 160 (сто и шеесет) полициски службеници од Граничната полиција.

Обуките опфатија теми поврзани со зајакнување на интегритетот на полициските службеници, спречување на корупција, со посебен акцент на почитувањето на човековите права и спречувањето на прекумерна употреба на сила.

Во овој контекст, согласно Годишната програма за работа, Министерството за внатрешни работи, преку Секторот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди, ќе продолжи со спроведување на вакви обуки, со опфаќање на што поголем број вработени.

Конечната верзија на ставовите на Комитетот ќе биде објавена заедно со интегралниот одговор на Република Северна Македонија на интернет-страницата на Министерството за внатрешни работи.

Дополнително, Владата ќе преземе мерки и активности насочени кон заштита на човековите права и спречување на понатамошни повреди.



International Covenant on Civil and Political Rights

Distr.: General
16 October 2025

Original: English

Human Rights Committee

Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communications No. 3613/2019 and No. 3616/2019*, **, ***

<i>Communications submitted by:</i>	Senija Kjazimova and Alajdin Abdulovski (represented by counsel, the European Roma Rights Centre)
<i>Alleged victims:</i>	The authors
<i>State Party:</i>	North Macedonia
<i>Dates of communications:</i>	6 April and 18 May 2018 (initial submissions)
<i>Document references:</i>	Decisions taken pursuant to rule 92 of the Committee's rules of procedure, transmitted to the State Party on 24 and 27 May 2019 (not issued in document form)
<i>Date of adoption of Views:</i>	9 July 2025
<i>Subject matter:</i>	Refusal of border officials to permit Roma persons to leave their country
<i>Procedural issues:</i>	Exhaustion of domestic remedies; inadmissibility <i>ratione materiae</i> ; same matter – another procedure of international investigation or settlement
<i>Substantive issues:</i>	Equality before the law; fair trial; freedom of movement; discrimination; discrimination on the basis of ethnic origin; discrimination on the basis of race; discrimination on other grounds
<i>Articles of the Covenant:</i>	2 (1), 12 (2), 14 (1) and 26
<i>Articles of the Optional Protocol:</i>	1, 3 and 5 (2) (b)

1.1 The authors of the communications are Senija Kjazimova and Alajdin Abdulovski, nationals of North Macedonia born in 1968 and 1966, respectively. They claim that the State Party has violated their rights under articles 2 (1), 12 (2) and 26 of the Covenant. In addition,

* Adopted by the Committee at its 144th session (23 June–17 July 2025).

** The following members of the Committee participated in the examination of the present communication: Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Rodrigo A. Carazo, Yvonne Donders, Carlos Ramón Fernández Liesa, Laurence R. Helfer, Konstantin Korkelia, Dalia Leinarte, Bacre Waly Ndiaye, Hernán Quezada Cabrera, Akmal Saidov, Ivan Šimonović, Soh Changrok, Teraya Koji, Hélène Tigroudja and Imeru Tamerat Yigezu.

*** Individual opinions by Committee members Rodrigo A. Carazo (concurring) and Laurence R. Helfer (concurring) are annexed to the present Views.



Mr. Abdulovski alleges that the State Party has violated his rights under article 14 (1) of the Covenant. The Optional Protocol entered into force for the State Party on 12 March 1995. The authors are represented by counsel.

1.2 On 9 July 2025, pursuant to rule 97 (3) of its rules of procedure, the Committee decided to join communications No. 3613/2019 and No. 3616/2019, which had been submitted separately, for consideration and the issuance of a joint decision thereon in view of their substantial factual and legal similarity.

Facts as submitted by the authors

Communication No. 3613/2019

2.1 Ms. Kjazimova and her family members are of Roma ethnicity and are immediately identifiable as such by others in North Macedonia because of their dark skin colour.

2.2 On 18 March 2015, Ms. Kjazimova, her husband and their 16-year-old daughter were travelling by bus from North Macedonia to France. The purpose of their journey was to visit the couple's son, who lived in France, and to attend their grandson's birthday party. They were carrying their biometric passports, €1,450 in cash, their travel insurance documents and a letter of guarantee in French, with a certified translation into Macedonian. The letter was signed by a national of France who had guaranteed to cover the family's living expenses from 25 January to 25 April 2015.

2.3 Ms. Kjazimova and her family were the only persons of Roma ethnicity on the bus. When the bus arrived at the Tabanovce checkpoint, at the border between North Macedonia and Serbia, the State Party's border guards conducted a routine passport control. One border guard entered the bus and collected all the passengers' passports. Shortly thereafter, the bus driver asked for Ms. Kjazimova's husband by name. The latter exited the bus while Ms. Kjazimova and her daughter stayed on the bus. A border guard in a booth asked Ms. Kjazimova's husband about his final destination and if he was carrying any money. Her husband declared the amount of currency that he was carrying. The guard informed him that in order to enter France, he was required to carry approximately €3,000. Ms. Kjazimova's husband disagreed, indicating that the family's living expenses would be paid by their host and showing the guard the letter of guarantee. The guard left the booth but quickly returned and informed Ms. Kjazimova's husband that the family could not continue their onward journey. The guard asked him to request that Ms. Kjazimova and the couple's daughter exit the bus. After they had disembarked, the guard gave them back their passports, which had been stamped with an exit stamp. No other passengers were questioned or ordered to exit the bus. The remaining passengers continued their journey. Owing to that unexpected situation, Ms. Kjazimova and her family had to find transportation to return from the border to their home town. They felt that they had been victims of racial discrimination and had been offended and shamed in front of the other bus passengers for being the only ones who were not permitted to leave the country. They were also ashamed when they returned home and had to explain their situation to the people they knew. Ms. Kjazimova and her husband have not attempted to leave the country since then, although their daughter has since travelled to Germany.

2.4 On 23 September 2015, Ms. Kjazimova filed a civil claim with the Basic Court of Bitola against the Ministry of the Interior. She asserted, inter alia, that by refusing to allow her to leave North Macedonia on 18 March 2015, the authorities had subjected her to discrimination based on her ethnicity and had violated her right to leave her own country. She requested compensation for moral damages in an amount equivalent to €2,900. She argued that the Ministry of the Interior applied a discriminatory policy to prevent Roma persons from travelling to the member States of the European Union.

2.5 On 16 March 2016, the Basic Court of Bitola ruled partially in favour of Ms. Kjazimova. It found that the Ministry of the Interior had violated her freedom of movement and her right to leave her own country, awarding her €650 in compensation for non-pecuniary damage. It found that there was no reason for the Ministry of the Interior to deny Ms. Kjazimova and her family the right to leave North Macedonia as suspected

asylum-seekers or for lack of the necessary documents, as Ms. Kjazimova had a valid biometric passport and documentary evidence explaining the purpose of her trip. Nonetheless, the operative text of the court judgment did not contain any conclusion on Ms. Kjazimova's claim of discrimination, although the court did state that Ms. Kjazimova had been treated unequally compared to other passengers who were on the bus that day and who had been able to continue their journey.

2.6 On 13 April 2016, the Ministry of the Interior lodged an appeal against the decision of the Basic Court of Bitola.

2.7 On 6 October 2016, the Bitola Court of Appeal rejected most of the grounds in the appeal of the Ministry of the Interior and confirmed the judgment of the Basic Court of Bitola. However, it reduced the amount of compensation awarded to €490. While the Court of Appeal did not mention discrimination in its judgment, it noted that the Ministry of the Interior had failed to submit any evidence that could prove that there were justified reasons, prescribed by regulations, for which Ms. Kjazimova had not been permitted to leave North Macedonia and that could prove that she had not been subjected to discrimination.

2.8 Ms. Kjazimova maintains that she has exhausted domestic remedies. The Constitutional Court is ineffective for both human rights violations generally and in Ms. Kjazimova's circumstances. Between 2011 and 2015, inclusive, all the discrimination-related cases brought before the Constitutional Court were rejected.

2.9 On 9 March 2017, Ms. Kjazimova lodged an application concerning the same matter before the European Court of Human Rights.¹ On 18 May 2017, in a single-judge decision, the European Court declared the application inadmissible on the ground that it did not meet the admissibility criteria set forth in articles 34 and 35 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights). The European Court did not provide further details regarding its reasoning.

Communication No. 3616/2019

2.10 Mr. Abdulovski is of Roma ethnicity. On 5 July 2014, he was travelling by bus to Austria to visit his children and help his son move house. He was aware of the practice of border guards stopping Roma persons at the border, so he carried on his person his bus ticket, his travel insurance documents and a notarized letter of guarantee signed by his daughter-in-law's father, who promised to cover all the costs of his stay.

2.11 At the Tabanovce checkpoint, a border guard stopped the bus to inspect the passengers' passports. Only Mr. Abdulovski and one other Roma person were told that they needed to be checked further. The guard asked Mr. Abdulovski for a letter of guarantee for his stay in Austria and asked how much money he was carrying. After some time, the guard returned the passports to both individuals, marked with a stamp struck through with two parallel lines, meaning that they had been refused permission to leave North Macedonia. The other passengers continued their bus journey and, at around 1 a.m., Mr. Abdulovski was left on the side of the road with his luggage and had to make his own way home. The border guards told him and the other Roma individual to move away from the border crossing point quickly and did not let them sit inside while waiting for their transportation to arrive. One border official made an official record in which he stated that Mr. Abdulovski had been refused permission to leave North Macedonia because, with only €500, he lacked sufficient funds to support his 20-day stay in Austria. Mr. Abdulovski was informed about that official record only during the subsequent court proceedings.

2.12 On 17 February 2016, Mr. Abdulovski lodged a civil claim before the Basic Court of Skopje 2 against the Ministry of the Interior. He alleged that he had been subjected to discrimination and requested that the court prohibit the Ministry of the Interior from engaging in further discriminatory acts and award him compensation for pecuniary and non-pecuniary damages. He provided a certificate to the court showing that he was a registered tobacco producer, to establish that he did not have an economic reason for travelling to Austria.

¹ Application No. 20780/17.

2.13 In 2016 and 2017, the Basic Court of Skopje 2 held several hearings on the matter. On 23 March 2017, the court dismissed Mr. Abdulovski's claim as unfounded. It considered that Mr. Abdulovski had not been prevented from leaving the country based on a discriminatory ground such as his Roma identity. The court stated, *inter alia*, that Mr. Abdulovski had been denied permission to leave the country because of his insufficient financial means to travel and because, based on a risk assessment, he fitted the profile of an unfounded asylum claimant. The court also noted that the Ministry of the Interior's internal instructions on strengthening border controls did not explicitly mention Roma and that the border guards treated all nationals wishing to cross the border equally. The court observed that the stamp in Mr. Abdulovski's passport indicated only an immediate, temporary ban on leaving the country. The court found that, while the Ministry of the Interior had violated Mr. Abdulovski's right to leave the country, that was not the subject of his claim and the court could not therefore make a separate finding on that issue. The court considered that the refusal to allow Mr. Abdulovski to leave the country was not discriminatory.

2.14 On 6 July 2017, the Skopje Court of Appeal dismissed the appeal filed by Mr. Abdulovski and confirmed the lower court decision.²

2.15 Mr. Abdulovski maintains that he has exhausted domestic remedies and invokes the same arguments cited in paragraph 2.8 above. He adds that in 2016, the Constitutional Court rejected all eight discrimination-related cases that came before it. He states that he has not submitted the same matter to another procedure of international investigation or settlement.

Complaint

3.1 The authors claim that the State Party violated their rights under articles 2 (1), 12 (2) and 26 of the Covenant when border guards subjected them to racial profiling and prevented them from leaving North Macedonia because of their Roma ethnicity. The authors and the other Roma persons on the buses were the only persons who were questioned and prevented from leaving the country. That fact alone shifts the burden of proof onto the State Party to demonstrate that there was no discrimination.³

3.2 In addition, the domestic courts did not, as required, make a clear finding as to whether Ms. Kjazimova had suffered discrimination. While the judgments included vague obiter dicta suggesting that Ms. Kjazimova had been discriminated against, the operative parts of the judgments addressed only her right to leave her own country.

3.3 In violation of article 14 (1), read in conjunction with article 26, of the Covenant, the State Party violated Mr. Abdulovski's right to a fair procedure. When a State Party's courts have adopted a policy of shifting the burden of proof in discrimination cases, the courts' failure to shift that burden onto the defendant following a *prima facie* showing of discrimination by a plaintiff violates the Covenant.⁴ Article 38 of the law on the prevention of and protection from discrimination requires such shifting of the burden of proof. However, in Mr. Abdulovski's case, the courts placed the burden on him to prove that he had faced discrimination. They did not consider the relevant facts that he had adduced regarding his personal circumstances and a pattern of discrimination. Furthermore, the courts based their conclusion that no discrimination had taken place on the fact that Mr. Abdulovski fitted the profile of a potential asylum-seeker, despite the ample evidence that such profiling is contaminated by racial discrimination.

3.4 On 25 June 2014, the Constitutional Court declared that articles 37 (1) (6) and 38 (4) of the law on travel documents were incompatible with the constitutional right to freedom of movement. Those provisions allowed the authorities to impose severe restrictions on the freedom of movement of nationals of North Macedonia. The Constitutional Court noted that protecting the State Party's reputation or another State or upholding the immigration laws

² The Court of Appeal upheld the finding that pursuant, *inter alia*, to article 12 (2) of the Covenant, the Ministry of the Interior had violated Mr. Abdulovski's right to leave the country. However, it considered that because that claim had not been presented to the lower court, it could not render a decision beyond what had been asked of it.

³ *Williams Lecraft v. Spain* (CCPR/C/96/D/1493/2006), para. 7.4.

⁴ The authors cite *V.S. v. Slovakia* (CERD/C/88/D/56/2014), para. 7.4.

did not fall within any of the permissible grounds for restricting the right to leave the country. The Constitutional Court also stated that such a blanket measure was not proportionate because it imposed excessive limitations on the freedom of movement.

3.5 The State Party's border officials have engaged in a clear pattern of racial profiling of Roma persons. Since 2011, the authors' counsel, the European Roma Rights Centre, has documented 145 cases involving 442 Roma persons (322 adults and 120 children) who were denied permission to leave North Macedonia. In 14 per cent of those cases, the border guards expressly referred to the Roma ethnic origin of the persons concerned as part of the explanation for refusing to permit them to leave the country. In 68 per cent of the cases, border officials asked Roma persons to demonstrate that they fulfilled the requirements of Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 (Schengen Borders Code) for entering the European Union. In 12 per cent of the cases, the Roma persons prevented from leaving were not asked any questions and were simply prevented from leaving the country.

3.6 In 2013, after his visit to North Macedonia, the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe noted that, "even though the authorities have argued that [border exit] controls are not aimed at any particular ethnic group, there are clear indications that Roma are disproportionately affected by the exit control measures in question. At the same time, it is clear that the Macedonian authorities have developed a profile of a potential 'unfounded' or 'false' asylum seeker on the basis of information they receive from [European Union] countries".⁵ On 20 July 2015, the Human Rights Committee, in its concluding observations on the third periodic report of the former Yugoslav Republic of Macedonia (now North Macedonia), expressed concern that between 2011 and the end of 2014, thousands of nationals had been denied exit from the territory of the country. It also expressed concern about allegations of ethnic profiling, particularly of Roma, limiting freedom of movement across the State Party's borders.⁶

3.7 In its report of March 2016, the European Commission against Racism and Intolerance confirmed that racial profiling of members of the Roma community was used at the border of North Macedonia in order to ensure strict adherence to the European Union travel and immigration rules. Although border police officials had received training, they did not seem to be aware of the discriminatory impact of racial profiling and did not intend to stop engaging in it.⁷

3.8 The national Office of the Ombudsperson, in its reports of 2012, 2013 and 2014, stated that it had received a significant number of complaints from Roma persons about ethnic discrimination in relation to their freedom of movement. The Ombudsperson concluded that the Ministry of the Interior discriminated against nationals of North Macedonia of Roma ethnicity by preventing them from leaving the country.⁸

State Party's observations on admissibility and the merits

4.1 In its submissions of 18 November 2019, concerning Ms. Kjazimova, and of 25 July and 17 September 2019, concerning Mr. Abdulovski, the State Party considers that the communications are inadmissible on the grounds described below. The State Party also maintains that it is possible that the authors have submitted applications to the European Court of Human Rights which have yet to be communicated to the State Party.

Communication No. 3613/2019

4.2 Ms. Kjazimova did not exhaust all domestic legal remedies as she did not file a motion for retrial. The Bitola Court of Appeal affirmed the dismissal of her request to prevent the State Party from taking any future measures to violate her right to freedom of movement and

⁵ See <https://rm.coe.int/16806db8a1>, para. 101.

⁶ CCPR/C/MKD/CO/3, para. 16.

⁷ European Commission against Racism and Intolerance, "ECRI report on 'the former Yugoslav Republic of Macedonia' (fifth monitoring cycle) – adopted on 18 March 2016", para. 83.

⁸ For example, <https://www.theioi.org/downloads/8f1rm/GI%202014-Ang.pdf>, p. 12.

exit the country. Against that finding, Ms. Kjazimova has the right, under articles 392 to 399 of the law on civil procedure, to file a motion for a retrial. She has not done so. Pursuant to article 392 (9) of that law, a motion for retrial may be filed within 30 days from the date on which the party could have presented new evidence.

4.3 In addition, Ms. Kjazimova could have filed an application to the Constitutional Court but did not do so. The Constitutional Court protects human rights and freedoms, including the right to non-discrimination. Citizens may file an application to the Constitutional Court within two months from the date on which they learn of the alleged violation of their rights or freedoms.

4.4 Given that the individual application filed by Ms. Kjazimova was not transmitted to the State Party, it cannot present its position on the allegations she made therein.⁹

Communication No. 3616/2019

4.5 Mr. Abdulovski failed to exhaust domestic remedies because, like Ms. Kjazimova, he filed neither a motion for retrial to contest his unsuccessful domestic claim nor an application to the Constitutional Court to invoke the alleged violations of his rights.

4.6 In addition, Mr. Abdulovski's communication is inadmissible because it is manifestly ill-founded. As he noted, in its decision of 2017, the Skopje Court of Appeal found that he had not invoked before the lower court the right to freedom of movement and that the Court of Appeal was barred from deciding on issues not raised in lower court claims.

4.7 The Basic Court of Skopje 2 correctly found that Mr. Abdulovski had not been prevented from leaving North Macedonia or subjected to discrimination because of his race, skin colour or Roma ethnicity (i.e. on a discriminatory ground). The Basic Court examined the evidence presented and heard witness testimony before determining that the border police officer had not violated Mr. Abdulovski's right to equal treatment. In addition, he left the country on 8 July 2014, only three days after the event in question. His claims are thus without merit.

Authors' comments on the State Party's observations on admissibility and the merits

Communication No. 3613/2019

5.1 In her comments of 7 January 2020, Ms. Kjazimova reiterates that she was not required to apply to the Constitutional Court to exhaust domestic remedies for the reasons previously stated. She was also not required to file a motion for a retrial because such a motion must be based on new facts or evidence, which she did not have.

Communication No. 3616/2019

5.2 Mr. Abdulovski reiterates that he was not required to file a motion for retrial or an application to the Constitutional Court, which continued its pattern of rejecting discrimination-related complaints in 2017 and 2018.

5.3 The fact that Mr. Abdulovski was permitted to leave North Macedonia three days after the incident in question does not weaken his claim. He and other Roma persons have never alleged that all Roma persons have been prevented from leaving the country at all times. That is not how racial profiling works.

5.4 Rather, Mr. Abdulovski claims that border guards disproportionately targeted Roma persons, stopped them as part of a pattern and often prevented them from leaving. Therefore Roma persons had to anticipate that they would be targeted and stopped more frequently than non-Roma persons and thus had to ensure that they could present evidence that would never be expected of non-Roma persons travelling abroad. That constitutes discrimination.

5.5 In 2016, the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities of the Council of Europe issued an opinion in which it stated that there

⁹ Ms. Kjazimova's submission was transmitted to the State Party twice.

had been documented incidents of ethnic profiling at external borders directed primarily at persons belonging to the Roma minority. It also stated that repeated independent surveys indicated an established practice of not allowing Roma persons to leave the country, despite having valid travel documents.¹⁰

State Party's additional observations

6.1 In its additional observations of 13 January 2025 concerning communication No. 3613/2019, the State Party maintains that Ms. Kjazimova has been provided with effective legal remedies, in accordance with domestic legislation and in line with the Committee's jurisprudence.¹¹ In particular, in 2016, the Basic Court of Bitola established that the Ministry of the Interior had violated Ms. Kjazimova's rights to freedom of movement and to leave the country. Accordingly, the Court ordered the Ministry to pay her a fair amount of compensation for non-material damages, in addition to statutory default interest accruing from 16 March 2016 until the date of payment. The appellate court upheld that judgment and merely amended the amount of compensation awarded. The Ministry of the Interior paid Ms. Kjazimova in accordance with the court judgment and the relevant enforcement order, thus providing effective reparation.

6.2 The State Party also took measures to prevent similar violations in the future. Specifically, on 25 June 2014, the Constitutional Court adopted decision No. U 189/2012, in which it rendered null and void two provisions of the law on travel documents of citizens of North Macedonia. Article 37 (1) of the law required that passport or visa applications be rejected where the applicant had been forcibly returned or expelled from another State because of actions contrary to regulations on the entry and stay in that State. Article 38 (4) specified a time limit of one year for the reason for rejection.

6.3 The Constitutional Court declared that those provisions were unconstitutional, finding that the restriction imposed was disproportionate and excessively limited the right to freedom of movement, specifically the right to travel abroad. According to the Constitutional Court, for a State to restrict the right or freedom of its own citizens who are in possession of a valid travel document to leave their own country, there must be truly serious and exceptional circumstances, such as those expressly outlined in article 27 (3) of the Constitution (protecting State security or public health or conducting criminal proceedings). Protecting the country's reputation and other countries' entry and stay regimes (e.g. in the Schengen area) did not meet the criteria in article 27 (3) of the Constitution. In view of the above, the communication submitted by Ms. Kjazimova is inadmissible and unfounded.

Issues and proceedings before the Committee

Consideration of admissibility

7.1 Before considering any claim contained in a communication, the Committee must decide, in accordance with rule 97 of its rules of procedure, whether the communication is admissible under the Optional Protocol.

7.2 The Committee has ascertained, as required under article 5 (2) (a) of the Optional Protocol, that the same matter is not being examined under any other procedure of international investigation or settlement.

7.3 The Committee notes the State Party's position that the authors did not avail themselves of all domestic remedies, as required by article 5 (2) (b) of the Optional Protocol, insofar as such remedies appear to be effective in the given case and are de facto available to the author.¹² The Committee notes that Mr. Abdulovski did not invoke the right to freedom of movement before the Basic Court of Skopje 2. The Committee also notes that it is not clear

¹⁰ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, "Fourth opinion on 'the former Yugoslav Republic of Macedonia', adopted on 24 February 2016" (ACFC/OP/IV(2016)001), para. 27.

¹¹ *Achabal Puertas v. Spain* (CCPR/C/107/D/1945/2010), para. 10.

¹² For example, *M.A.S. and I.E.J. v. Italy* (CCPR/C/134/D/3589/2019), para. 8.4.

from the communication whether Mr. Abdulovski raised in his appeal the substance of his claim under article 14 (1) of the Covenant. The Committee therefore considers that it has not been demonstrated that Mr. Abdulovski exhausted domestic remedies with respect to his claims under articles 12 (2) and 14 (1) of the Covenant. Accordingly, those claims are inadmissible under article 5 (2) (b) of the Optional Protocol.

7.4 Regarding the State Party's position that the authors were required to file motions for retrial, the Committee considers that in view of the authors' assertion that they had no new facts or evidence upon which to base a motion for retrial, that remedy was unavailable in their circumstances and that they were therefore not required to exhaust it.

7.5 The Committee notes the State Party's position that the authors did not exhaust domestic remedies because they did not file applications to the Constitutional Court, which examines violations of human rights and fundamental freedoms. The Committee recalls its jurisprudence that, although there is no obligation to exhaust domestic remedies if they have objectively no prospect of success, authors of communications must exercise due diligence in the pursuit of available remedies and mere doubts or assumptions about their effectiveness do not absolve the authors from exhausting them.¹³ The Committee also recalls that in situations where a State Party circumscribes rights of appeal with certain procedural requirements, such as time limits or other technical requirements, an author is required to comply with those requirements before he or she can be said to have exhausted domestic remedies.¹⁴ Nonetheless, there is no obligation to exhaust domestic remedies where, for example, under applicable domestic laws, the claim would inevitably be dismissed, or where established jurisprudence of the highest domestic tribunals would preclude a positive result.¹⁵ In the present case, the authors do not assert that they could not access the Constitutional Court, which has the competence to examine, *inter alia*, issues of discrimination.

7.6 Nonetheless, the Committee notes that the State Party has not disputed the authors' assertion that the Constitutional Court was not effective because it had not found any instances of discrimination against the Roma community between 2011 and the time when they could have filed constitutional complaints (2016 for Ms. Kjazimova and 2017 for Mr. Abdulovski). The State Party did not cite any judgments in which the Constitutional Court had found discrimination to have occurred. The Committee further notes that in 2014 and 2015, the Constitutional Court reportedly dismissed complaints filed by several persons who claimed that they had not been permitted to cross the State border owing to their Roma origin.¹⁶ The Constitutional Court declared those complaints inadmissible on the ground that the claimants had not provided sufficient evidence in support of their discrimination claims, meaning that there was no evidence that the actions of the border police officers were linked to the claimants' ethnic origin.¹⁷

7.7 Since the State Party did not respond to the statistical data provided by the authors with information that could establish that the Constitutional Court represented an effective remedy for discrimination-related complaints, the Committee considers that the authors were not required to exhaust that remedy with respect to their claims relating to article 26 of the Covenant. Accordingly, the Committee finds that article 5 (2) (b) of the Optional Protocol does not constitute an obstacle to the examination of those claims.

7.8 With respect to the authors' claims under article 2 (1) of the Covenant, the Committee recalls that the provisions of article 2 lay down general obligations for States Parties and cannot, by themselves, give rise to a separate claim under the Optional Protocol, as they can

¹³ For example, *Nabhari v. Australia* (CCPR/C/142/D/3663/2019), para. 7.3; *F.C.S. v. Spain* (CCPR/C/140/D/4063/2021), para. 6.4; *W.L.W. v. South Africa* (CCPR/C/140/D/3237/2018), para. 6.4; and *M.O. v. Germany* (CCPR/C/140/D/3232/2018), para. 7.4.

¹⁴ *V.G. v. Russian Federation* (CCPR/C/139/D/2824/2016), para. 8.6.

¹⁵ For example, *Lämsman et al. v. Finland* (CCPR/C/52/D/511/1992), para. 6.2; *S.A. et al. v. Greece* (CCPR/C/121/D/2868/2016), para. 6.4; and *B.G.V. v. Spain* (CCPR/C/84/D/1095/2002/Rev.1), para. 6.4.

¹⁶ European Court of Human Rights, *Memedova and Others v. North Macedonia*, Applications No. 42429/16, No. 8934/18 and No. 9886/18, Judgment, 24 October 2023, para. 29.

¹⁷ *Ibid.*

be invoked only in conjunction with other substantive articles of the Covenant.¹⁸ The Committee thus declares those claims inadmissible *ratione materiae* under article 3 of the Optional Protocol.

7.9 The Committee considers that both the authors have sufficiently substantiated their claims under article 26 of the Covenant and that Ms. Kjazimova has sufficiently substantiated her claim under article 12 (2) of the Covenant. The Committee thus declares those claims admissible and proceeds to examine them on the merits.

Consideration of the merits

8.1 The Committee has considered the communication in the light of all the information made available to it by the parties, as provided for under article 5 (1) of the Optional Protocol.

8.2 The Committee notes the authors' claim that the State Party discriminated against them based on their Roma ethnicity when it prevented them from leaving North Macedonia. The Committee notes that the State Party did not respond to the substance of Ms. Kjazimova's specific claim in relation to article 26 of the Covenant and took the position that Mr. Abdulovski had not been denied permission to leave the country on a discriminatory ground and had been granted permission to leave a few days later.

8.3 The Committee recalls that, according to its general comment No. 18 (1989) on non-discrimination, the term "discrimination" as used in the Covenant should be understood to imply any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, and which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all rights and freedoms (para. 7). However, differentiation of treatment based on the grounds listed in article 26 does not constitute discrimination if it is based on reasonable and objective criteria and if the aim is to achieve a purpose which is legitimate under the Covenant (para. 13).

8.4 The Committee notes the following uncontested statements by the authors. They are Roma and are immediately identifiable as such based on their appearance. They, along with Ms. Kjazimova's family and one other Roma person, were the only persons singled out by the State Party's border officials for checks when they attempted to leave the country. They were the only persons on their respective buses who were not permitted to do so. The purpose of their trips was to visit family and they were each carrying passports, proof of travel insurance and letters of guarantee in which their family members agreed to cover the cost of their expenses while abroad.

8.5 The Committee considers that the State Party did not present any evidence capable of refuting the authors' allegations and of showing that they had not been treated differently because of their ethnic origin, or that such treatment was justified based on a legitimate aim.¹⁹ The Committee takes note of the information provided by the authors regarding a pattern of ethnic profiling of Roma persons by the State Party's officials when those persons were attempting to leave the country (paras. 3.6–3.8 and 5.5). While the Basic Court of Skopje 2 reasoned that Mr. Abdulovski had been temporarily denied permission to leave based on his profile as an unfounded asylum claimant and on his lack of financial means, the court did not address the issue of the letter of guarantee which Mr. Abdulovski alleges he presented to the border official, and did not explain why only he and the one other Roma person on the bus were selected for checks by the border official. The Committee considers that the treatment that Mr. Abdulovski encountered during the incident in question is not altered by the fact that he was permitted to leave the country a few days later. Furthermore, the Committee takes note of Ms. Kjazimova's uncontested assertion that the statements in the domestic court

¹⁸ For example, *Taylor et al. v. New Zealand* (CCPR/C/138/D/3666/2019), para. 6.5; *Billy et al. v. Australia* (CCPR/C/135/D/3624/2019), para. 7.4; *D.Č. v. Lithuania* (CCPR/C/134/D/3327/2019), para. 8.5; *Nepal v. Nepal* (CCPR/C/132/D/2615/2015), para. 6.6; and *X v. Australia* (CCPR/C/126/D/3580/2019), para. 4.3.

¹⁹ *Williams Lecraft v. Spain*, para. 7.4.

decisions to the effect that she had been subjected to discrimination were not operative. In the absence of convincing explanations from the State Party, the Committee considers it reasonable to infer that the differentiation of treatment to which the authors were subjected – namely, the denial of permission to leave their country – was based on their Roma identity, not on reasonable and objective criteria. Accordingly, the Committee considers that such treatment constituted discrimination against the authors on the ground of ethnic origin, in violation of article 26 of the Covenant.

8.6 Regarding article 12 (2) of the Covenant, concerning Ms. Kjazimova's right to leave her own country, the Committee recalls that in its general comment No. 27 (1999), it stated that freedom to leave the territory of a State may not be made dependent on any specific purpose (para. 8). The Committee notes that the State Party's authorities recognized that Ms. Kjazimova's rights under that provision had been violated and awarded her compensation of approximately €650, which was reduced on appeal to approximately €490 without sufficient explanation. On appeal, the court reasoned that the initial amount had been unjustified because it was disproportionate to the trauma caused to Ms. Kjazimova. Taking into account the degree of emotional distress caused to Ms. Kjazimova during the incident in question, the Committee considers that the reduced amount of compensation does not suffice as an adequate remedy for the violation of her right to leave her country. Accordingly, owing to the restrictions on her freedom of movement and the manifestly insufficient remedy provided, the Committee concludes that the State Party violated her rights under article 12 (2) of the Covenant.

9. The Committee, acting under article 5 (4) of the Optional Protocol, is of the view that the facts before it disclose a violation by the State Party of articles 12 (2) and 26 of the Covenant in the case of Ms. Kjazimova and of article 26 of the Covenant in the case of Mr. Abdulovski.

10. Pursuant to article 2 (3) (a) of the Covenant, the State Party is under an obligation to provide the authors with an effective remedy. This requires it to make full reparation to individuals whose Covenant rights have been violated. Accordingly, the State Party is obligated, *inter alia*, to take appropriate steps to provide the authors with adequate compensation. The State Party is also under an obligation to take all steps necessary to prevent similar violations from occurring in the future.

11. Bearing in mind that, by becoming a Party to the Optional Protocol, the State Party has recognized the competence of the Committee to determine whether there has been a violation of the Covenant and that, pursuant to article 2 of the Covenant, the State Party has undertaken to ensure to all individuals within its territory or subject to its jurisdiction the rights recognized in the Covenant and to provide an effective and enforceable remedy when it has been determined that a violation has occurred, the Committee wishes to receive from the State Party, within 180 days, information about the measures taken to give effect to the Committee's Views. The State Party is also requested to publish the present Views and to have them widely disseminated in the official language of the State Party.

Annex I

[Original: Spanish]

Individual opinion of Committee member Rodrigo A. Carazo (concurring)

1. I reiterate my approach as expressed in previous communications.¹ Although it has been invoked by the authors in the communications already considered, the Committee insists that it cannot find a violation of article 26 of the Covenant and considers only those communications that deal with authors' individual rights (and it does this adequately). It is wrong to do so. Once again, it is a matter of conduct by a State Party that discriminates against the country's Roma community.
2. The facts of the case demonstrate a clear pattern of discrimination, through racial profiling, against Roma in North Macedonia. The authors, identifiable as Roma, were the only passengers on their respective buses to be questioned and prevented from leaving the country. This was not simply a violation of the authors' freedom of movement, but evidence of a broader policy of discrimination. The European Roma Rights Centre itself, which represented the authors, has documented 145 cases involving 442 Roma persons who have been denied exit from North Macedonia since 2011.
3. In its 2025 concluding observations on the fourth periodic report of North Macedonia,² the Committee reproaches the State Party for its ethnic profiling practices, which limit the freedom of movement of Roma within the State's borders. In addition, the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe and the European Commission against Racism and Intolerance have indicated that Roma are disproportionately affected by exit control measures. The Ombudsman Institution also found that the Ministry of Internal Affairs discriminated against Roma citizens by preventing them from leaving the country.
4. Despite the overwhelming evidence, the majority of the Committee fails to recognize, in the present Views, the systemic nature of the discrimination faced by the Roma. By failing to do so, it misses the opportunity to send a strong message about the need to address the root causes of such structural discrimination as proposed by the Committee itself in its concluding observations.³ The Views should have emphasized that these actions are not isolated incidents, but part of an institutionalized practice of discrimination against the Roma community.
5. Therefore, I cannot endorse the reasoning of the majority of the Committee in these Views.

¹ See *Akhmedov v. Kazakhstan* (CCPR/C/143/D/3098/2018); and *Maksutova et al. v. Uzbekistan* (CCPR/C/142/D/3157/2018, 3159/2018, 3166/2018 and 3185/2018).

² CCPR/C/MKD/CO/4.

³ Ibid.

Annex II

Individual opinion of Committee member Laurence R. Helfer (concurring)

1. I fully agree with the Committee's conclusion that the border control policies adopted by the State Party violate articles 12 and 26 of the Covenant. I write separately to situate the Committee's Views within the wider societal discrimination against Roma communities and ongoing efforts to combat it.

2. The attempted border crossings by Mr. Abdulovski and Ms. Kjazimova occurred in 2014 and 2015, respectively (see paras. 2.2 and 2.10 of the Committee's Views). The ethnic profiling described by the authors originated in a 2009 policy allowing citizens of North Macedonia holding biometric passports to travel into the Schengen area without visas. In 2011, the Ministry of the Interior received reports of a large increase in nationals of North Macedonia applying for asylum in Schengen countries.¹ In response, the Ministry strengthened the controls on citizens exiting North Macedonia. Border officials implemented this policy by demanding documents from Roma individuals that were neither required under domestic law nor requested of other travellers, and by refusing to allow them to leave the State Party even when they satisfied the conditions for travelling to the Schengen area.²

3. These practices attracted the scrutiny of numerous human rights institutions. Reports adopted between 2013 and 2016 – including by the Office of the Ombudsman of North Macedonia, the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, the European Commission against Racism and Intolerance, the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the Human Rights Committee and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – documented systemic ethnic profiling at the border of North Macedonia.³

4. Roma individuals who have been prevented from leaving the State Party have also filed lawsuits challenging the policy. In 2014, the Constitutional Court of North Macedonia found violations of the right to freedom of movement but rejected claims of ethnic discrimination (paras. 3.4, 6.2 and 7.6). Several individuals later filed applications with the European Court of Human Rights. In its 2023 judgment in *Memedova and Others v. North Macedonia*, the European Court – relying on the reports referenced above, including the Committee's 2015 concluding observations⁴ – found violations of the right to leave one's own country, both alone and in conjunction with the right to non-discrimination on the basis of ethnicity.⁵

5. In the present cases, the Committee cites *Memedova and Others* (in a footnote to para. 7.6) and the authors reference several of the reports cited above in which concerns are expressed about ethnic profiling (paras. 3.5 to 3.8). Seen from this perspective, the Committee's Views form a part of ongoing efforts by multiple human rights institutions and civil society organizations to challenge discrimination against Roma communities in several European countries.⁶

¹ European Stability Initiative, "New facts and figures on Western Balkan asylum seekers", 6 April 2015, p. 2.

² See, e.g., Jonathan Lee, "Roma resistance: end ethnic profiling & travel bans in Macedonia", European Roma Rights Centre, 16 May 2018.

³ For excerpts of these sources, see European Court of Human Rights, *Memedova and Others v. North Macedonia*, Applications No. 42429/16, No. 8934/18 and No. 9886/18, Judgment, 24 October 2023, paras. 32–43.

⁴ [CCPR/C/MKD/CO/3](#), para. 16.

⁵ European Court of Human Rights, *Memedova and Others v. North Macedonia*, paras. 72–75 and 90–100.

⁶ For recent examples, see European Roma Rights Centre, "ERRC annual report 2024" (16 June 2025). For a discussion of human rights litigation strategies pursued by Roma advocacy organizations in

6. The review of State Party reports provides another opportunity to address these concerns. By happenstance, the Committee's consideration of these joined cases coincided with its consideration of the fourth periodic report of North Macedonia, which took place in June and July 2025. In its concluding observations, the Committee urged the State Party to "strengthen the measures to address discrimination and marginalization against the Roma community, including by ... taking all measures necessary to ensure that no one is arbitrarily deprived of their right to leave the State Party's territory and that any allegation of ethnic profiling by border officials is promptly, thoroughly and independently investigated".⁷ The exercise of the Committee's two mandates highlights the synergies that can arise between the fact-specific review of individual communications under the first Optional Protocol and the systemic practices assessed during the reporting process under the Covenant.

7. The violations that the Committee finds in these cases, and the concerns it identifies in the concluding observations, indicate that discrimination against Roma communities persists in North Macedonia. However, the State Party has made significant progress with regard to ethnic profiling at the border. In July 2024, North Macedonia submitted a report to the Committee of Ministers of the Council of Europe, which monitors compliance with judgments of the European Court of Human Rights. In the report, the State describes the just satisfaction paid to the applicants in *Memedova and Others* as well as general measures, which include legislative changes, training and awareness-raising, and the adoption of national non-discrimination strategies.⁸ The report also includes statistics showing the number of people who were not allowed to leave the country and the reasons for their refusal and assertions that ethnic profiling at the border has ceased. The Committee of Ministers concluded that North Macedonia had complied with the judgment and closed its examination of the case in October 2024.⁹

8. Taken together, the developments reviewed above illustrate that the protection of human rights can sometimes be enhanced when domestic, regional and global institutions address the same concerns under their respective mandates in complementary ways. When claimants, lawyers and non-governmental organizations pursue such multi-pronged advocacy strategies, they may enable these institutions to increase the pressure on States to comply with their international human rights obligations.

Europe, see Zoltán I. Búzás, *Evading International Norms: Race and Rights in the Shadow of Legality* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2021).

⁷ CCPR/C/MKD/CO/4, paras. 17 and 18 (a).

⁸ See also CCPR/C/MKD/CO/4, para. 17 (welcoming the adoption of the Strategy for the Inclusion of Roma 2022–2030 and the progress achieved in addressing ethnic discrimination in several areas); and European Commission, North Macedonia 2024 Report, SWD(2024) 693 final (30 October 2024), p. 40.

⁹ See <https://hudoc.exec.coe.int/?i=001-238227>. The State Party also supported recommendations to combat ethnic discrimination during the fourth cycle of the universal periodic review (see A/HRC/57/11 and A/HRC/57/11/Add.1).

**Information provided by the Government of North Macedonia on the views
adopted by the Human Rights Committee under the Optional Protocol,
concerning communications Nos. 3613/2019 and 3616/2019**

In reply to the views adopted by the Human Rights Committee under the Optional Protocol, concerning communications Nos. 3613/2019 and 3616/2019 of 9 July 2025, the Government of North Macedonia provides the following information:

1. The Constitutional Court of the North Macedonia with Decision U. no. 189/2012 as of June 25, 2014, Article 37 paragraph (1) point 6 and Article 38 paragraph (4) of the Law on Travel Documents of the Republic of Macedonia was repealed ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 67/1992, 20/2003, 46/ 2004, 19/2007, 84/2008, 51/2011 and 135/2011). "The court determined that according to article 37 paragraph (1) point 6 of the Law on travel documents of the citizens of the Republic of Macedonia, the submitted request for the issuance of a passport or visa will be rejected and no passport or visa will be issued if the person is forcibly returned or expelled from another country for acting contrary to the regulations for entry and residence in that country. According to the contested Article 38 paragraph (4) of the Law, it will be considered that the reasons for rejecting the request for the issuance of a passport or visa from Article 37 paragraph (1) point 6 of this law have expired after the expiration of one year from the date of adoption of the decision from Article 39 of this law.

The constitutional provision of Article 27 paragraph (3) allows limitation of the right to leave the country only due to circumstances such as protection of the security of the Republic, conduct of criminal proceedings or protection of people's health, so that the protection of the reputation of the country and the protection of the regime for entry and stay in other countries, (e.g. the Rules for entry and stay in the countries of the European Union that are part of the Schengen zone) according to the Court's assessment, could not be submitted under any of the stated grounds from Article 27 paragraph (3) from the Constitution.

The court considered that the measure itself is disproportionate and represents an excessive restriction of the person's freedom of movement, that is, the right to travel abroad. According to the opinion of the Court, in order for a state to restrict the right, i.e. the freedom to leave its own country, to its own citizen who possesses a valid travel document, there must be really serious and exceptional circumstances, such as those listed in Article 27 of The Constitution.

For those reasons, the Court determined that the contested provisions of Article 37 paragraph (1) point 6 and Article 38 paragraph (4) of the Law on Travel Documents of Citizens of the Republic are contrary to Article 27 of the Constitution of the Republic of Macedonia.

In the period from 2016-2022, 113 lawsuits were filed against the Ministry of Internal Affairs for discrimination based on belonging to the Roma community and violation of the right to free movement. The amount of damages awarded to the victims of discrimination by the court is from 25,000.00 to 30,000.00 MKD.

Also, citizens of the North Macedonia submitted applications against the North Macedonia to the European Court of Human Rights. They complained that they were not allowed by police officers to leave the country, which is violation of their right to freedom of movement in relation to 2 of Protocol 4

(freedom of movement), Article 14 in relation with Article 2 of Protocol 4 and Article 1 of Protocol 12 of the Convention, and that this constitutes discrimination on the basis of origin as Roma.

In the following applications from citizens of the North Macedonia to the European Court of Human Rights, friendly settlement declarations signed by the Government and the applicant were submitted, with which the applicant agrees to withdraw all claims against the North Macedonia, and the Government to pay them a monetary amount of 2500 Euros for non-material damage as well as costs:

- a. Application no: 19137/18 Vites Asanovski and others against the Former Yugoslav Republic of Macedonia,
- b. Application no: 44027/16 Muamed Abedinov against the Former Yugoslav Republic of Macedonia,
- c. Application no. 16460/17 Sejat Zekirov against the Former Yugoslav Republic of Macedonia и
- d. Application no. 43440/15 Dzenifer Dzeladin against the Former Yugoslav Republic of Macedonia and two other applications

2. In this case, the applicant had the law possibility to avail herself of extraordinary legal remedies, such as judicial review and reopening of proceedings, in accordance with the provisions of the Law on Civil Procedure (Official Gazette of the Republic of Macedonia Nos. 79/05, 110/08, 83/09, 116/10, and 124/15), Articles 372–399.

In legal disputes in which, in appellate proceedings, the second-instance court has amended the first-instance judgment, the parties may request a judicial review of a final judgment delivered in the second instance, within a period of 30 days from the date of service of the copy of the judgment. The Supreme Court of the Republic of Macedonia decides on the motion for judicial review.

If the court deciding on the review establishes that substantive law has been incorrectly applied, it will, by judgment, uphold the judicial review and amend the contested judgment.

If the court deciding on the review finds that, due to the incorrect application of substantive law, the facts in the case have not been fully established and that, for that reason, there are no grounds for amending the contested judgment, it will deliver a decision upholding the review, and annulling in whole or in part the judgment of the first-instance and second-instance courts, or solely the judgment of the second-instance court, and it will remit the case for a retrial to the same or to another judge sitting in a single judge formation, or to a panel of the first-instance court, or to a panel of the second-instance court (Article 387).

If it is determined that, by a final judgment rendered in the second instance, the claim has been exceeded in such a manner that a decision was rendered on a matter other than that which was sought, the court deciding on the review will deliver a decision, annulling that judgment and it will remit the case to the second-instance court for a retrial.

(Articles 388 and 389)

The court to which the case has been remitted for a retrial will be bound by the legal opinion upon which the decision of the court deciding on the judicial review is based, by which the contested second-instance judgment was annulled, or by which both the second-instance and the first-instance

judgments were annulled (Article 386).

Pursuant to these provisions, proceedings that have been concluded by a final court decision may be reopened upon a motion submitted by a party.

A motion for a retrial will be submitted within a period of 30 days, provided that the conditions stipulated in Article 392 of this Law are met.

The motion for retrial will in all cases be submitted to the court which rendered the decision in the first instance.

Where the ground for reopening the proceedings relates exclusively to the proceedings before the lower court (in the present case, the court of first instance), the President of the panel of the first-instance court will decide on the motion for reopening the proceedings, following the hearing held for deliberation.

In the decision granting the reopening of the proceedings, it will be stated that the decision rendered in the previous proceedings is annulled.

The judge sitting in a single judge formation, or the President of the panel, will schedule a main hearing only after the decision permitting the reopening of the proceedings has become final. However, in that decision, the judge or the President of the panel may decide that the hearing on the merits will commence immediately. At the new main hearing, the parties may present new facts and propose new evidence.

No separate appeal will be admissible against the decision permitting the reopening of the proceedings where the single judge, or the President of the panel, has decided that the hearing on the merits will commence immediately.

Where a judge sitting in a single judge formation, or the President of the panel, has permitted the reopening of the proceedings and decided that the hearing on the merits will commence immediately, or where the motion for reopening of the proceedings has been examined jointly with the merits of the case, the decision permitting the reopening of the proceedings and annulling the decision rendered in the previous proceedings will be incorporated into the decision on the merits (Article 398).

Where the ground for reopening the proceedings relates exclusively to the proceedings before the higher instance court, the single judge, or the President of the panel of the first-instance court, following a hearing held to consider the motion for reopening of the proceedings, will submit the case file to that higher court for the purpose of rendering a decision.

Once the case has been transmitted to the higher court, the procedure will be conducted in accordance with the provisions of Article 351 of this Law.

The higher court will decide on the motion for reopening of proceedings without holding a hearing. Where the higher court finds that the motion for reopening of the proceedings is well-founded and that there is no need to hold a new main hearing, it will annul its own decision, as well as the decision of the lower court, if such a decision exists, and will deliver a new decision on the merits of the case (Article 399).

In light of the above stated, it follows that effective legal remedies were available to the

applicant under the provisions of the Law on Civil Procedure. However, she failed to avail herself of these remedies within the legally prescribed periods.

3. In the records of court proceedings against the Ministry of Interior of the Republic of North Macedonia (Mol), a court case P4-190/15 was been filed before the Primary Court Bitola, following a complaint by the plaintiff Senija Kjazimova from Bitola, for compensation of non-pecuniary damage in the amount of 180,001.00 denars, due to a violation of the right to equality, the right to free movement, honour, reputation and dignity.

By Judgment P4-190/15 of 16.03.2016, the claim of the plaintiff Senija Kjazimova was partially accepted in the part concerning compensation of damages and the Ministry of Interior was ordered to pay her an amount of 40,000.00 denars. The part of the claim requesting that the Ministry of Interior be prohibited from taking future actions that would discriminate against the plaintiff in relation to other citizens of the Republic of North Macedonia was rejected.

By Judgment of the Appellate Court Bitola GZh No. 1074/16 of 06.10.2016, the appeal of the Ministry of Interior was partially accepted and an amount of 30,000.00 denars was awarded as a compensation for non-pecuniary damage. In the part of the rejected claim, the first-instance Judgment was confirmed.

In connection with the case registered under No. 3616/2019 concerning the person Alajdin Abdulovski, upon checking the records of court proceedings, it was found that he had filed a court proceeding at the Basic Civil Court Skopje P4.no. 216/16 for compensation of non-pecuniary damage, in the amount of 180,001.00 denars. The plaintiff's claim was rejected as unfounded, which was confirmed by the Judgment of the Appellate Court Skopje GZh no. 3748/17 of 06.07.2017.

A Telegram in November 2016, issued by the Ministry of Interior provided guidelines to all regional centres for border affairs. Due to an increased number of court proceedings initiated by members of the Roma community concerning violations of the right to equality (discrimination), violations of the right to free movement within and outside the territory of the Republic of North Macedonia, and violations of honour and reputation of this category of persons, and in order to eliminate such occurrences, the following measures and activities are required to be undertaken:

- Establishing a uniform operational procedure, with mandatory respect for and consistent application of the provisions of the Constitution of the country, the Law on Internal Affairs, the Law on Border Control and the relevant by-laws, as well as ratified international conventions and agreements, regulating the exercise of control and exit from the state border.
- When performing border control, police officers shall fully respect human dignity and shall not discriminate on the basis of sex, racial or ethnic origin, skin colour, age, or national origin.
- To respect the principle of equality, according to which all persons are equal, i.e. equal in rights and obligations established by the Constitution and laws of the Republic of North Macedonia. Equality as a category implies that non-identical persons should be treated equally.
- To consistently apply and respect the provisions of Article 15 of the Law on Border Control.
- To take measures to protect the fundamental principles of human rights and consistently

implement Article 5, paragraphs 3 and 6 of the Law on Prevention and Protection against Discrimination, and Article 8 of the Law on Border Control, which states that discrimination is any unjustified, legal or factual, direct or indirect, distinction or unequal treatment, i.e. concession (exclusion, restriction or giving preference) in relation to persons or groups, based on sex, race, skin colour, gender, membership of a marginalized group, ethnicity, language, citizenship, social origin, religion or religious belief, education, or political affiliation.

We emphasize that the Ministry of Interior of the Republic of North Macedonia is fully committed to respecting human rights and fundamental freedoms, including in the framework of its preventive function, particularly through its Department for Internal Control, Criminal Investigations and Professional Standards (DICCIPS).

The Ministry, through DICCIPS, carries out its preventive role via continuous training of personnel in all organizational units of the Ministry, including police officers of the Border Police. In this regard, we inform that during 2025, 8 (eight) training sessions were conducted, with approximately 160 (one hundred and sixty) police officers from the Border Police participating.

The trainings covered topics related to strengthening the integrity of police officers, preventing corruption, and placed special emphasis on respect for human rights and the prevention of excessive use of force.

In this context, in accordance with its Annual Work Program, the Ministry of Interior, through the Department for Internal Control, Criminal Investigations and Professional Standards, will continue to conduct such trainings, covering as many personnel as possible.

The final version of Committee views will be published together with the integral response of the Republic of North Macedonia on the Ministry of Interior's site.

Furthermore, the Government will undertake measures and activities aimed at protecting human rights and preventing further violations.

Дистр.: Општа
16 октомври, 2025 година

Оригинал: англиски јазик

Комитет за човекови права

Ставови усвоени од страна на Комитетот според Факултативниот протокол, во врска со комуникациите бр. 3613/2019 и 3616/2019****

Комуникации поднесени од: Сенија Ќазимова и Алајдин Абдуловски, застапувани од адвокат, Европски центар за права на Ромите

Наводни жртви: Авторите

Држава-страна: Северна Македонија

Датуми на комуникации: 6 април и 18 мај 2018 (првични поднесоци)

Референци на документ: Одлуки донесени согласно правилото 92 од Деловникот за работа на Комитетот, испратени до државата-страна на 24 и 27 мај, 2019 година (не се објавени во форма на документ)

Датум на усвојување на ставови: 9 јули, 2025 година

Предмет: Одбивање од страна на гранични службеници да им дозволат на лица од ромска националност да ја напуштат својата држава

Процедурални прашања: Искористување на домашни правни лекови; недопустливост *ratione materiae*; ист предмет – друга постапка на меѓународна истрага или решавање

Материјални прашања: Еднаквост пред законот; правично судење; слобода на движење; дискриминација; дискриминација врз основа на етничко потекло; дискриминација врз основа на раса; дискриминација врз други основи

Членови од Пактот: 2 (1), 12 (2), 14 (1) и 26

Членови од Факултативниот протокол: 1, 3 и 5 (2) (b)

* Усвоено од Комитетот на неговата 144-та сесија (23 јуни-17 јули 2025 г.).

** Следниве членови на Комитетот учествуваа во разгледувањето на оваа комуникација: Вафаа Ашраф Мохарам Басим, Родриго А. Каразо, Ивон Дондерс, Карлос Рамон Фернандез Лиеса, Лоренс Р. Хелфер, Константин Коркелија, Далиа Леинарте, Бакре Вали Ндијае, Хернан Кесада Кабрера, Акмал Холматович Саидов, Иван Шимоновиќ, Сох Чангрок, Тераја Кожи, Хелен Тигруджа и Имеру Тамерат Јигезу.

*** Посебни мислења од членовите на Комитетот Родриго А. Каразо (согласувачко) и Лоренс Р. Хелфер (согласувачко) се приложени кон овие Ставови.

1.1 Авторите на комуникациите се Сенија Казимова и Алајдин Абдуловски, државјани на Северна Македонија родени во 1968 и 1966 година. Тие тврдат дека државата-страна ги повредила нивните права во согласност со членовите 2 (1), 12 (2) и 26 од Пактот. Дополнително, г-дин Абдуловски тврди дека државата-страна ги повредила неговите права согласно член 14 (1) од Пактот. Факултативниот протокол стапи во сила за државата-страна на 12 март 1995 година. Авторите се застапувани од адвокат.

1.2 На 9 јули 2025 година, согласно правилото 97 (3) од Деловникот за работа на Комитетот, Комитетот реши да ги спои за заедничка одлука комуникациите бр. 3613/2019 и бр. 3616/2019, кои беа поднесени одделно, за разгледување и донесување заедничка одлука за тоа имајќи ја предвид суштинската фактичка и правна сличност.

Факти како што ги презентираат авторите

Комуникација бр. 3613/2019

2.1 Г-ѓа Казимова и членовите на нејзиното семејство се од ромска етничка припадност и веднаш се препознатливи како такви од другите во Северна Македонија поради нивната темна боја на кожа.

2.2 На 18 март 2015 година, г-ѓа Казимова, нејзиниот сопруг и нивната 16-годишна ќерка патувале со автобус од Северна Македонија за Франција. Целта на патувањето била да го посетат нивниот син, кој живеел во Франција, и да присуствуваат на роденденска прослава на нивниот внук. Тие носеле биометриски пасоши, 1450 евра во готовина, патничко осигурување и гарантно писмо на француски јазик со заверен превод на македонски јазик. Писмото било потпишано од државјанин на Франција кој гарантирал дека ќе ги покрие трошоците за престој на семејството од 25 јануари до 25 април 2015 година.

2.3 Г-ѓа Казимова и нејзиното семејство биле единствените патници од ромска националност во автобусот. Кога автобусот пристигнал на граничниот премин Табановце – на границата на Северна Македонија и Србија – граничните службеници на државата-страна извршиле рутинска пасошка контрола. Еден граничен службеник влегол во автобусот и ги собрал пасошите од сите патници. Набрзо потоа, возачот на автобусот по име го повикал сопругот на г-ѓа Казимова. Тој излегол од автобусот, додека г-ѓа Казимова и нивната ќерка останале во автобусот. Граничниот службеник во кабина го прашал сопругот на г-ѓа Казимова за неговата крајна дестинација и дали носи пари. Нејзиниот сопруг ја пријавил сумата на готовина што ја носел. Граничниот службеник го информирал дека за влез во Франција било потребно да носи приближно 3000 евра. Сопругот на г-ѓа Казимова не се согласил, посочувајќи дека трошоците за престој ќе бидат покриени од нивниот домаќин и му го покажал гарантното писмо на службеникот. Граничниот службеник излегол од кабината, но брзо се вратил и го информирал сопругот дека семејството не може да го продружи патувањето. Граничниот службеник побарал од него да им каже на г-ѓа Казимова и нивната ќерка да излезат од автобусот. Откако слегле од автобусот, граничниот службеник им ги вратил пасошите, кои биле заверени со излезен печат. Ниту еден друг патник не бил испрашан или симнат од автобусот. Останатите патници го продолжиле патувањето. Поради оваа неочекувана ситуација, г-ѓа Казимова и нејзиното семејство морале да најдат превоз за да се вратат од границата до нивниот роден град. Тие сметале дека се жртви на расна дискриминација и се чувствувале навредени и посрамотени пред другите патници како единствените на кои не им било дозволено да ја напуштат државата. Исто така, чувствувале срам кога се вратиле дома и морале да ја објаснат ситуацијата пред своите познаници. Од тој момент, г-ѓа Казимова и нејзиниот сопруг повеќе не се обиделе да ја напуштат државата, иако нивната ќерка подоцна патувала за Германија.

2.4 На 23 септември 2015 година, г-ѓа Казимова поднесе граѓанска тужба против Министерството за внатрешни работи пред Основниот суд во Битола. Таа тврдеше, меѓу другото, дека со тоа што на 18 март 2015 година не ѝ било дозволено да ја напушти Северна Македонија,

властите ја подложиле на дискриминација врз основа на нејзината етничка припадност и го повредило нејзиното право да ја напушти сопствената држава. Таа побара надомест за нематеријална штета во износ еквивалентен на 2900 евра. Таа истакна дека Министерството за внатрешни работи применува дискриминаторска политика за спречување на Роми да патуваат во земјите членки на Европската Унија.

2.5 На 16 март 2016 година, Основниот суд во Битола делумно пресудил во корист на г-ѓа Ќазимова. Тој утврдил дека Министерството за внатрешни работи ја повредило нејзината слобода на движење и правото да ја напушти сопствената држава и ѝ доделил 650 евра како надомест за нематеријална штета. Тој заклучил дека не постоеле причини Министерството за внатрешни работи да ѝ го негира правото на г-ѓа Ќазимова и нејзиното семејство да ја напуштат Македонија поради сомнение дека се можни баратели на азил или поради недостиг на потребни документи, бидејќи г-ѓа Ќазимова имала важечки биометриски пасош и докази кои ја објаснувале целта на патувањето. Сепак, во диспозитивот од пресудата на судот не бил наведен никаков заклучок во врска со тврдењето на г-ѓа Ќазимова за дискриминација, иако судот навел дека таа била третирана нееднакво во споредба со другите патници во автобусот кои истиот ден успеале да го продолжат своето патување.

2.6 На 13 април 2016 година, Министерството за внатрешни работи поднело жалба против одлуката на Основниот суд во Битола.

2.7 На 6 октомври 2016 година, Апелациониот суд во Битола ги одбил повеќето основи од жалбата на Министерството за внатрешни работи и ја потврдил пресудата на Основниот суд во Битола. Сепак, Апелациониот суд го намалил износот на доделениот надомест на 490 евра. Иако Апелациониот суд во својата пресуда не ја споменал дискриминацијата, забележал дека Министерството за внатрешни работи не доставило никакви докази со кои би се потврдило дека постоеле оправдани причини, пропишани со уредби, поради кои на г-ѓа Ќазимова не ѝ било дозволено да ја напушти Северна Македонија и со кои би се докажало дека не била предмет на дискриминација.

2.8 Г-ѓа Ќазимова тврди дека ги искористила сите домашни правни лекови. Според неа, Уставниот суд е неефикасен и во однос на повредите на човековите права воопшто и во нејзиниот конкретен случај. Во периодот од 2011 до 2015 година, сите предмети поврзани со дискриминација поднесени до Уставниот суд биле одбиени.

2.9 На 9 март 2017 година, г-ѓа Ќазимова поднела апликација во Европскиот суд за човекови права во врска со истиот предмет.¹ На 18 мај 2017 година, со едногласна одлука, Европскиот суд ја прогласил апликацијата за недопуштена со образложение дека не ги исполнува условите за допуштеност утврдени во членови 34 и 35 од Европската конвенција за човекови права. Европскиот суд не понудил дополнителни детали за своето образложение.

Комуникација бр. 3616/2019 – Абдуловски против Северна Македонија

2.10 Г-дин Абдуловски е од ромска етничка припадност. На 5 јули 2014 година патувал со автобус за Австрија за да ги посети своите деца и да му помогне на синот да се пресели во својата нова кука. Бидејќи бил свесен за практиката граничните службеници да ги запираат Ромите на граница, тој носел со себе билет за автобус, патничко осигурување и нотарски заверено гарантно писмо потпишано од таткото на неговата снаа, со кое се гарантирало дека ќе ги покрие сите трошоци за неговиот престој.

2.11 На граничниот премин Табановце, еден граничен службеник го запрел автобусот за да ги прегледа пасошите на патниците. Само г-дин Абдуловски и уште еден Ром биле повикани на дополнителна проверка. Граничниот службеник го побарал гарантното писмо за неговиот престој во Австрија и го прашал колку пари носи. По извесно време, граничниот службеник им

¹ Апликација бр. 20780/17.

ги вратил пасошите на двајцата, но со печат пречкртани со две паралелни линии, што означувало дека им е одбиена дозволата за излез од Македонија. Другите патници го продолжиле патувањето со автобусот и околу 1 часот по полноќ, г-дин Абдуловски бил оставен настрана од патот со багажот и морал сам да најде превоз за дома. Граничните службеници им кажал нему и на другиот Ром да се оддалечат брзо од граничниот премин и не им дозволиле да чекаат внатре додека да им стигне првотот. Еден од граничните службеници составил службена белешка во која навел дека на г-дин Абдуловски му било одбиено излегувањето од Северна Македонија затоа што, со само 500 евра, немал доволно средства за да го покрие својот 20-дневен престој во Австрија. Г-дин Абдуловски за првпат бил информиран за овој записник за време на судската постапка што следела.

2.12 На 17 февруари 2016 година, г-дин Абдуловски поднел граѓанска тужба против Министерството за внатрешни работи пред Основниот суд Скопје 2. Тој тврдел дека бил предмет на дискриминација и побарал од судот да му забрани на Министерството за внатрешни работи да продолжи со такви дискриминаторски дејствија и да му додели надомест за материјална и нематеријална штета. На судот му доставил потврда дека е регистриран производител на тутун, за да покаже дека не постоеле економски причини за неговото патување во Австрија.

2.13 Во 2016 и 2017 година, Основниот суд Скопје 2 одржал неколку рочишта за предметот. На 23 март 2017 година, судот ја одбил тужбата на г-дин Абдуловски како неоснована. Судот сметал дека г-дин Абдуловски не бил спречен да ја напушти државата врз основа на дискриминаторски критериум како што е неговиот ромски идентитет. Судот изјавил, меѓу другото, дека на г-дин Абдуловски не му било дозволено излегувањето од државата поради недоволни финансиски средства и затоа што, според проценка на ризик, одговарал на профилот на неоснован барател на азил. Судот исто така навел дека внатрешните гранични инструкции на Министерството за внатрешни работи за засилена контрола на границата не го споменувале изречно ромскиот народ и дека граничните службеници ги третирале еднакво сите државјани што сакале да ја преминат границата. Судот забележал дека печатот во пасошот на г-дин Абдуловски само означувал непосредна, привремена забрана за излез од државата. Судот утврдил дека иако Министерството за внатрешни работи го повредило неговото право да ја напушти државата, тоа не било предмет на неговата тужба и затоа судот не можел посебно да одлучува за тоа прашање. Судот сметал дека одбивањето да му се дозволи на г-дин Абдуловски да ја напушти државата не било дискриминаторско.

2.14 На 6 јули 2017 година, Апелациониот суд во Скопје ја одбил жалбата поднесена од г-дин Абдуловски и ја потврдил одлуката на понискиот суд.²

2.15 Г-дин Абдуловски тврди дека ги исцрпил домашните правни лекови и се повикува на аргументите наведени во став 2.8 погоре. Тој дополнително наведува дека во 2016 година, Уставниот суд одбил сите осум предмети поврзани со дискриминација што биле поднесени пред него. Тој наведува дека не го поднел истото прашање во друга постапка за меѓународна истрага или решавање на спор.

Жалба

3.1 Авторите тврдат дека државата-страна ги повредила нивните права според членовите 2 (1), 12 (2) и 26 од Пактот кога граничните службеници ги подложиле на расно профилирање и спречиле да ја напуштат Северна Македонија поради нивната ромска етничка припадност. Авторите и другите Роми во автобусите биле единствените лица кои биле испрашувани и спречени да ја напуштат државата. Тоа, само по себе, ја префрла тежината на докажување врз државата-страна да покаже дека не постоела дискриминација.³

² Апелациониот суд ја потврдил констатацијата дека според, меѓу другото, член 12 (2) од Пактот, Министерството за внатрешни работи го повредило правото на г-дин Абдуловски да ја напушти државата. Сепак, сметал дека бидејќи тоа барање не било поднесено пред понискиот суд, не можел да донесе одлука надвор од бараното.

³ *Williams Lecraft v. Spain* (Вилијамс Лекрафт против Шпанија) (CCPR/C/96/D/1493/2006), став 7.4.

3.2 Дополнително, домашните судови не донеле, како што е потребно, јасен заклучок дали г-ѓа Ќазимова била жртва на дискриминација. Иако во пресудите биле вклучени нејасни *obiter dicta* сугерирајќи дека г-ѓа Ќазимова била дискриминирана, нивните диспозитиви се однесувале само на нејзиното право да ја напушти сопствената држава.

3.3 Во спротивност со член 14 (1), во врска со член 26 од Пактот, државата-страна го повредила правото на г-дин Абдуловски на правична постапка. Кога судовите на една држава-страна имаат усвоено политика за префрлање на товарот на докажување во предмети за дискриминација, нивниот пропуст да го префрлат тој товар на тужениот по *prima facie* докажување на дискриминација од страна на тужителот претставува повреда на Пактот.⁴ Член 38 од Законот за спречување и заштита од дискриминација бара такво префрлање на товарот на докажување. Сепак, во случајот на г-дин Абдуловски, судовите наместо тоа го задолжиле него да докаже дека се соочил со дискриминација. Тие не ги разгледале релевантните факти што тој ги изнел во однос на неговите лични околности и образецот на дискриминација. Покрај тоа, судовите го засновале својот заклучок дека немало дискриминација на фактот дека г-дин Абдуловски одговарал на профил на потенцијален барател на азил, и покрај доволните докази дека таквото профилирање е обременето со расна дискриминација.

3.4 На 25 јуни 2014 година, Уставниот суд прогласил дека членовите 37 (1) (6) и 38 (4) од Законот за патни исправи се некомпатибилни со уставното право на слобода на движење. Овие одредби им овозможувале на властите да воведат сериозни ограничувања на слободата на движење на државјаните на Северна Македонија. Уставниот суд забележал дека заштитата на угледот на државата-страна или законите за имиграција на друга држава не претставувале дозволени основи за ограничување на правото за напуштање на државата. Уставниот суд исто така истакнал дека ваква општа мерка не била пропорционална, затоа што воведувала прекумерни ограничувања на слободата на движење.

3.5 Граничните службеници на државата-страна учествувале во јасен образец на расно профилирање на лица од ромска етничка припадност. Од 2011 година, адвокатите на авторите, Европскиот центар за права на Ромите, документирале 145 случаи што вклучувале 442 Роми (322 возрасни и 120 деца) на кои им било одбиено да ја напуштат Северна Македонија. Во 14% од овие случаи, граничните службеници изречно се повикале на ромската етничка припадност на засегнатите лица како дел од образложението за забраната да ја напуштат државата. Во 68% од случаите, граничните службеници барале од Ромите да покажат дека ги исполнуваат условите на Регулативата (ЕС) бр. 562/2006 на Европскиот парламент и на Советот од 15 март 2006 (Шенгенскиот граничен кодекс) за влез во ЕУ. Во 12% од случаите, на Ромите на кои не им било дозволен излез не им биле поставени никакви прашања, туку едноставно им било забрането да ја напуштат државата.

3.6 Во 2013 година, по неговата посета на Северна Македонија, Комесарот за човекови права на Советот на Европа забележал дека „иако властите тврдат дека [граничните контроли за излез] не се насочени кон ниту една етничка група, постојат јасни индикации дека Ромите се непропорционално погодени од спорните мерки за контрола на излезот. Во исто време, очигледно е дека македонските власти развиле профил на потенцијален ‘неоснован’ или ‘лажен’ барател на азил врз основа на информации што ги добиваат од земјите [членки на ЕУ]“.⁵ На 20 јули 2015 година, Комитетот за човекови права, во своите завршни согледувања во третиот периодичен извештај за БЈР Македонија (сега Северна Македонија), изразил загриженост дека помеѓу 2011 и крајот на 2014 година, илјадници граѓани на Северна Македонија биле спречени да ја напуштат државата. Тој исто изразил загриженост за наводите дека етничкото профилирање, особено на Ромите, ја ограничувало слободата на движење преку државните граници.⁶

3.7 Во својот извештај од март 2016 година, Европската комисија против расизам и нетолеранција потврдила дека на границата на Северна Македонија се применувало расно

⁴ Авторите наведуваат, *V.S. v. Slovakia* (Б.С. против Словачка) (CERD/C/88/D/56/2014), став 7.4.

⁵ Види <https://rm.coe.int/16806db8a1>, став 101.

⁶ CCPR/C/MKD/CO/3, став 16.

профилирање на припадниците на Ромската заедница, со цел строго почитување на правилата за патување и имиграција на Европската Унија. Иако граничната полиција била обучувана, се чини дека не биле свесни за дискриминаторското влијание на расното профилирање и немале намера да престанат да го практикуваат⁷.

3.8 Националниот Народен правобранител, во своите извештаи од 2012, 2013 и 2014 година, навел дека примил значителен број оплаки од Роми во врска со етничка дискриминација во однос на нивната слобода на движење. Народниот правобранител заклучил дека Министерството за внатрешни работи вршело дискриминација против државјаните на Северна Македонија од ромска етничка припадност со тоа што ги спречувало да ја напуштат државата⁸.

Забелешки на државата-страна за дозволивоста и за основаноста

4.1 Во своите поднесоци од 18 ноември 2019 година (во врска со г-ѓа Ќазимова) и 25 јули и 17 септември 2019 година (во врска со г-дин Абдуловски), државата-страна смета дека комуникациите се недозволен поради причините опишани подолу. Државата-страна исто така наведува дека е можно авторите да поднеле апликации пред Европскиот суд за човекови права кои сè уште не ѝ се доставени на државата-страна.

Комуникација бр. 3613/2019

4.2 Г-ѓа Ќазимова не ги искористила сите домашни правни лекови, бидејќи не поднела барање за повторување на постапката. Апелациониот суд во Битола ја потврдил одлуката за одбивање на нејзиното барање да се превенира државата-страна да презема идни мерки со кои би се повредило нејзиното право на слобода на движење и на излез од државата. Против таа констатација, г-ѓа Ќазимова имала право, според членовите 392 до 399 од Законот за парнична постапка, да поднесе барање за повторување на постапката. Таа не го сторила тоа. Согласно чл.392 (9) од тој закон, барање за повторување на постапката може да се поднесе во рок од 30 дена од датумот кога странката можела да приложи нови докази.

4.3 Дополнително, г-ѓа Ќазимова можела да поднесе апликација до Уставниот суд, но не го сторила тоа. Уставниот суд ги штити човековите права и слободи, вклучително и правото на недискриминација. Граѓаните можат да поднесат апликација до Уставниот суд во рок од два месеца од датумот кога дознале за наводната повреда на нивните права или слободи.

4.4 Бидејќи индивидуалната апликација поднесена од г-ѓа Ќазимова не била доставена до државата-страна, таа не може да го презентира својот став во врска со нејзините наводи.⁹

Комуникација бр. 3616/2019

4.5 Г-дин Абдуловски не ги исцрпил домашните правни лекови, од истите причини како и г-ѓа Ќазимова. Имено, тој не поднел барање за повторување на постапката за да ја оспори неуспешната домашна постапка, ниту апликација до Уставниот суд за да ги истакне наводните повреди на неговите права.

4.6 Дополнително, комуникацијата на г-дин Абдуловски е недозволена затоа што е очигледно неоснована. Како што тој сам навел, во својата одлука од 2017 година, Апелациониот суд во Скопје утврдил дека тој не го истакнал пред понискиот суд правото на слобода на движење и дека тој бил спречен да одлучува за прашања кои не биле изнесени во првостепената постапка.

4.7 Основниот суд во Скопје правилно утврдил дека г-дин Абдуловски ниту бил спречен да ја напушти Северна Македонија, ниту бил изложен на дискриминација поради својата раса, боја на кожа или ромска етничка припадност (т.е. на дискриминаторска основа). Основниот суд ги

⁷ Европска комисија против расизам и нетолеранција, „Извештај на ECRI за Поранешната Југословенска Република Македонија“ (петти мониторинг циклус): усвоен на 18 март 2016 година, став 83.

⁸ На пр. <https://www.theioi.org/downloads/8f1rm/GI%202014-Ang.pdf>, стр. 12.

⁹ Поднесокот на г-ѓа Ќазимова бил доставен до државата-страна двапати.

разгледал приложените докази и сослушал сведоци пред да утврди дека граничниот полициски службеник не го повредил правото на еднаков третман на г-дин Абдуловски. Дополнително, тој ја напуштил државата на 8 јули 2014 година, само три дена по настанот. Затоа, неговите тврдења се неосновани.

Коментари на авторите за забелешките на државата-страна за дозволивоста и за основаноста

Комуникација бр. 3613/2019

5.1 Во своите коментари од 7 јануари 2020 година, г-ѓа Казимова повторува дека не била должна да поднесе апликација до Уставниот суд за да ги исцрпи домашните правни лекови, поради причините што претходно ги навела. Таа исто така не била должна да поднесе барање за повторување на постапката, бидејќи такво барање мора да се заснова на нови факти или докази, со кои таа не располагала.

Комуникација бр. 3616/2019

5.2 Г-дин Абдуловски повторува дека не бил должен да поднесе барање за повторување на постапката или апликација до Уставниот суд, кој продолжил со практиката на одбивање приговори поврзани со дискриминација во 2017 и 2018 година.

5.3 Фактот дека на г-дин Абдуловски му било дозволено да ја напушти Северна Македонија три дена по предметниот инцидент не ја ослабнува неговата жалба. Тој и другите Роми никогаш не тврделе дека сите Роми во секое време биле спречувани да ја напуштат државата. Тоа не е начинот на кој функционира расното профилирање.

5.4 Наместо тоа, г-дин Абдуловски тврди дека граничните службеници непропорционално ги таргетирале Ромите, ги запираше како дел од образец и често им забранувале да ја напуштат државата. Поради лицата Роми, морале да очекуваат дека ќе бидат профилирани и запирани почесто од не-Ромите и морале да обезбедат документи што никогаш не би се барале од не-Роми кои патуваат во странство. Тоа претставува дискриминација.

5.5 Во 2016 година, Советодавниот комитет за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на Советот на Европа издал мислење во кое навел дека постоеле документирани инциденти на етничко профилирање на надворешните граници, насочени пред сè кон лицата што припаѓаат на ромското малцинство. Тој исто навел дека повторени независни анкети укажувале на воспоставена практика на недозволување на Роми да ја напуштат државата, и покрај тоа што поседувале важечки патни исправи.¹⁰

Дополнителни забелешки на државата-страна

6.1 Во своите дополнителни забелешки од 13 јануари 2025 година, во врска со комуникацијата бр. 3613/2019, држава-страна тврди дека на г-ѓа Казимова ѝ биле обезбедени ефективни правни лекови, во согласност со домашното законодавство и во согласност со судската практика на Комитетот.¹¹ Поточно, во 2016 година, Првостепениот суд во Битола утврдил дека Министерството за внатрешни работи го повредило, во однос на г-ѓа Казимова, правото на слобода на движење и правото да ја напушти државата. Судот, соодветно, наложил Министерството да ѝ исплати правичен износ како надомест за нематеријална штета, заедно со законска затезна камата која тече од 16 март 2016 година до денот на исплатата. Апелациониот суд ја потврдил таа пресуда и го изменил само износот на доделениот надомест.

¹⁰ Совет на Европа, Советодавен комитет за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, „Четврто мислење за ‘поранешната Југословенска Република Македонија’, усвоено на 24 февруари 2016 година, ACFC/OP/IV(2016)001, став 27.

¹¹ *Achabal Puertas v. Spain* (Ачабал Пуертас против Шпанија) (CCPR/C/107/D/1945/2010), став 10.

Министерството за внатрешни работи ја обештетило г-ѓа Казимова согласно пресудата и налогот за извршување, со што ѝ било обезбедено ефективно обештетување.

6.2 Држава-страна исто така презела мерки за спречување на слични повреди во иднина. Конкретно, на 25 јуни 2014 година, Уставниот суд донел одлука бр. У 189/2012, со која се поништуваат и стануваат неважечки две одредби од Законот за патни исправи на граѓаните на Република Северна Македонија. Член 37 (1), точка 6 од Законот предвидува одбивање на барање за пасош или виза кога подносителот бил присилно вратен или протеран од друга држава поради дејствија спротивни на правилата за влез и престој во таа држава. Член 38 (4) од Законот предвидувал временско ограничување од една година за основот за одбивање.

6.3 Уставниот суд прогласил дека тие одредби се неуставни, утврдувајќи дека наметнатото ограничување било непропорционално и прекумерно ја ограничувало слободата на движење, особено правото на патување во странство. Според Уставниот суд, за една држава да го ограничи правото или слободата на својот сопствен граѓанин кој поседува важечка патна исправа да ја напушти својата држава, мора да постојат навистина сериозни и исклучителни околности, како оние што се изречно наведени во член 27 (3) од Уставот (за заштита на безбедноста на државата, водење кривична постапка или заштита на јавното здравје). Заштитата на угледот на државата и заштитата на режимите за влез и престој во други држави (на пример во Шенген-зоната) не ги исполнувале критериумите во член 27 (3) од Уставот. Имајќи го предвид горенаведеното, комуникацијата на г-ѓа Казимова е недозволена и неоснована.

Прашања и постапки пред Комитетот

Разгледување на дозволивоста

7.1 Пред да разгледа какво било тврдење содржано во една комуникација, Комитетот мора да одлучи, согласно правилото 97 од својот деловник, дали комуникацијата е дозволена според Факултативниот протокол.

7.2 Комитетот утврди, во согласност со барањата од член 5 (2) (а) од Факултативниот протокол, дека истиот предмет не се разгледува во рамките на друга постапка на меѓународна истрага или решавање.

7.3 Комитетот ја забележува позицијата на држава-страна дека авторите не ги искористиле сите домашни правни лекови, како што бара член 5 (2) (b) од Факултативниот протокол, доколку таквите лекови се чинат ефективни во дадениот случај и *de facto* им се достапни на авторите.¹² Комитетот забележува дека г-дин Абдуловски не го истакнал пред Основниот суд Скопје 2 правото на слобода на движење. Комитетот исто така забележува дека не е јасно од комуникацијата дали г-дин Абдуловски во својата жалба го истакнал суштинското прашање поврзано со неговото право според член 14 (1) од Пактот. Затоа, Комитетот смета дека не е докажано дека г-дин Абдуловски ги искористил домашните правни лекови во однос на своите тврдења според членовите 12 (2) и 14 (1) од Пактот. Во согласност со тоа, тие тврдења се недозволен според член 5 (2) (b) од Факултативниот протокол.

7.4 Во однос на ставот на држава-страна дека авторите биле должни да поднесат барање за повторување на постапката, Комитетот смета дека, имајќи ги предвид тврдењата на авторите дека немале нови факти или докази врз основа на кои би можеле да поднесат барање за повторување на постапката, тој правен лек бил достапен во нивните околности, па затоа не биле должни да го искористат.

7.5 Комитетот го забележува ставот на држава-страна дека авторите не ги искористиле домашните правни лекови бидејќи не поднеле апликации до Уставниот суд, кој разгледува повреди на човековите права и слободи. Комитетот потсетува на својата судска практика дека, иако не постои обврска да се искористат домашни правни лекови ако тие објективно немаат изгледи за успех, авторите на комуникациите мора да постапат со должно внимание во

¹² На пример, *M.A.S. and I.E.J. v. Italy* (М.А.С. и И.Е.Ј. против Италија) (CCPR/C/134/D/3589/2019), став 8.4.

користењето на достапните правни лекови, а обични сомневања или претпоставки за нивната ефикасност не ги ослободуваат од обврската за нивно искористување.¹³ Комитетот исто така потсетува дека во ситуации кога државата-страна ги ограничува правата на жалба со одредени процесни барања, како што се временски рокови или други технички услови, авторите се должни да ги исполнат тие услови пред да може да се каже дека ги исцрпиле домашните правни лекови.¹⁴ Сепак, нема обврска за искористување на домашните правни лекови – на пример – кога според применливото домашно право, жалбата би била неизбежно одбиена или кога воспоставената судска практика на највисоките домашни судови би исклучила позитивен исход.¹⁵ Во овој случај, авторите не тврдат дека не можеле да имаат пристап до Уставниот суд, кој има надлежност да разгледува, меѓу другото, прашања за дискриминација.

7.6 Сепак, Комитетот забележува дека државата-страна не го оспорила тврдењето на авторите дека Уставниот суд не бил ефективен бидејќи во периодот помеѓу 2011 година и времето кога тие можеле да поднесат уставни жалби (т.е. во 2016 година за г-ѓа Казимова и во 2017 година за г-дин Абдуловски) не утврдил ниту еден случај на дискриминација против ромската заедница. Државата-страна не навела ниту една пресуда на Уставниот суд во која е утврдено постоење на дискриминација. Комитетот дополнително забележува дека во 2014 и 2015 година, Уставниот суд наводно одбил жалби поднесени од неколку лица кои тврделе дека не им било дозволено да ја преминат државната граница поради нивното ромско потекло.¹⁶ Уставниот суд ги прогласил тие жалби за недозволен со образложение дека подносителите не доставиле доволно докази за поддршка на своите тврдења за дискриминација, што значело дека немало докази дека постапките на граничните полициски службеници биле поврзани со етничкото потекло на подносителите.¹⁷

7.7 Бидејќи државата-страна не одговорила на статистичките податоци обезбедени од авторите, со информации што би докажале дека Уставниот суд претставувал ефективен правен лек за жалби поврзани со дискриминација, Комитетот смета дека авторите не биле должни да го искористат тој лек во однос на нивните жалби поврзани со член 26 од Пактот. Во согласност со тоа, Комитетот заклучува дека член 5 (2) (b) од Факултативниот протокол не претставува пречка за разгледување на тие жалби.

7.8 Во однос на жалбите на авторите според член 2 (1) од Пактот, Комитетот потсетува дека одредбите од член 2 утврдуваат општи обврски за државите-страни и не можат, сами по себе, да дадат основ за посебна жалба според Факултативниот протокол, бидејќи можат да се повикуваат само во врска со други суштински членови од Пактот.¹⁸ Комитетот затоа ги прогласува тие жалби за недозволен *ratione materiae* според член 3 од Факултативниот протокол.

7.9 Комитетот смета дека авторите доволно ги поткрепиле своите жалби според член 26 од Пактот, а г-ѓа Казимова доволно ја поткрепила својата жалба според член 12 (2) од Пактот. Затоа, Комитетот ги прогласува тие жалби за дозволени и преминува кон нивно разгледување по основаност.

Разгледување по основаност

¹³ На пример, *Nabhari v. Australia* (Набхари против Австралија) (CCPR/C/142/D/3663/2019), став 7.3., *F.C.S. v. Spain* (CCPR/C/140/D/4063/2021), став 6.4; *W.L.W. v. South Africa* (CCPR/C/140/D/3237/2018), став 6.4; и *M.O. v. Germany* (CCPR/C/140/D/3232/2018), став 7.4.

¹⁴ *V.G. v. Russian Federation* (В.Г. против Руска Федерација) (CCPR/C/139/D/2824/2016), став 8.6.

¹⁵ На пример, *Länsman et al. v. Finland* (Лансман и други против Финска) (CCPR/C/49/D/511/1992), став 6.2, *S.A. et al. v. Greece* (CCPR/C/121/D/2868/2016), став 6.4; и *B.G.V. v. Spain* (CCPR/C/84/D/1095/2002/Rev.1), став 6.4.

¹⁶ Европски суд за човекови права, *Memedova and Others v. North Macedonia* (Мемедова и други против Северна Македонија), апликации бр. 42429/16, 8934/18 и 9886/18, пресуда од 24 октомври 2023 година, став 29.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ На пример, *Taylor et al. v. New Zealand* (Тејлор и други против Нов Зеланд) (CCPR/C/138/D/3666/2019), став 6.5, *Billy et al. v. Australia* (CCPR/C/135/D/3624/2019), став 7.4; *D.Č. v. Lithuania* (CCPR/C/134/D/3327/2019), став 8.5; *Nepal v. Nepal* (CCPR/C/132/D/2615/2015), став 6.6; и *X v. Australia* (CCPR/C/126/D/3580/2019), став 4.3.

8.1 Комитетот ја разгледа комуникацијата од аспект на сите информации што му беа ставени на располагање од страните, во согласност со член 5 (1) од Факултативниот протокол.

8.2 Комитетот ја забележува жалбата на авторите дека државата-страна вршела дискриминација врз нив врз основа на нивната ромска етничка припадност кога ги спречила да ја напуштат Северна Македонија. Комитетот забележува дека државата-страна не одговорила на суштината на специфичната жалба на г-ѓа Ќазимова во однос на член 26 од Пактот и зазела став дека на г-дин Абдуловски не му било одбиено излегување од државата врз дискриминаторска основа и дека му било дозволено да ја напушти по неколку дена.

8.3 Комитетот потсетува дека според неговиот општ коментар бр. 18 (1989) за недискриминација, терминот „дискриминација“ како што е користен во Пактот треба да се разбере како секое разликување, исклучување, ограничување или предност засновани на основа како што се раса, боја, пол, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, имот, раѓање или друг статус, и кои имаат за цел или ефект да го поништат или нарушат признавањето, уживањето или остварувањето од страна на сите лица, на еднаква основа, на сите права и слободи (став 7). Сепак, разликувањето во третманот засновано на основите наведени во член 26 не претставува дискриминација доколку е засновано на разумни и објективни критериуми и ако е со цел да се постигне цел која е легитимна според Пактот (став 13).

8.4 Комитетот ги забележува следните, неспорни изјави на авторите. Тие се Роми и веднаш препознатливи како такви по нивниот изглед. Тие, заедно со семејството на г-ѓа Ќазимова и уште еден Ром, биле единствените лица издвоени од страна на граничните службеници на државата-страна за проверки кога се обиделе да ја напуштат државата. Тие биле единствените лица во нивните соодветни автобуси на кои не им било дозволено да заминат. Целта на нивното патување била да посетат семејство, а секој од нив носел пасоши, докази за патничко осигурување и гарантни писма во кои нивните семејни членови се согласиле да ги покријат трошоците за нивниот престој во странство.

8.5 Комитетот смета дека државата-страна не приложила никакви докази со кои би ги побила наводите на авторите и би покажала дека тие не биле третирани поинаку поради нивното етничко потекло или дека таквиот третман бил оправдан врз основа на легитимна цел.¹⁹

Комитетот исто така ги забележува информациите доставени од авторите во врска со образец на етничко профилирање на Роми од страна на службениците на државата-страна при обидите на овие лица да ја напуштат државата (ставови 3.6–3.8 и 5.5). Иако Основниот суд Скопје 2 образложил дека на г-дин Абдуловски привремено му било одбиено излегувањето врз основа на тоа што се вклопувал во профил на неоснован барател на азил и поради недостиг на финансиски средства, судот не се осврнал на прашањето на гарантното писмо кое г-дин Абдуловски тврди дека му го приложил на граничниот службеник, ниту објаснил зошто тој и уште еден Ром биле избрани за дополнителна проверка од страна на граничниот службеник. Комитетот смета дека третманот со кој се соочил г-дин Абдуловски за време на спорниот инцидент не се менува поради фактот што му било дозволено да ја напушти државата неколку дена подоцна. Понатаму, Комитетот го зема предвид неоспорното тврдење на г-ѓа Ќазимова дека изјавите во одлуките на домашните судови во врска со тоа дека таа била предмет на дискриминација не биле оперативни. Во отсуство на убедливи објаснувања од државата-страна, Комитетот смета дека е разумно да се заклучи дека разликата во третманот на кој биле подложени авторите – имено забраната за напуштање на државата – се должела на нивниот ромски идентитет, а не на разумни и објективни критериуми. Следствено, Комитетот смета дека таквиот третман претставува дискриминација против авторите врз основа на етничко потекло според член 26 од Пактот.

8.6 Во однос на член 12 (2) од Пактот, поврзан со правото на г-ѓа Ќазимова да ја напушти сопствената држава, Комитетот потсетува на неговиот Општ коментар бр. 27 (1999) дека слободата да се напушти територијата на една држава не смее да зависи од никаква специфична

¹⁹ *Williams Lecraft v. Spain* (Вилијамс Лекraft против Шпанија) (CCPR/C/96/D/1493/2006), став 7.4.

цел (став8). Комитетот забележува дека властите на државата-страна признале дека правата на г-ѓа Казимова според таа одредба биле повредени и ѝ доделиле надомест од околу 650 евра; што било намалено во жалбената постапка на околу 490 евра без соодветно образложение. Во жалбата, судот образложил дека првичниот износ бил неоправдан затоа што бил непропорционален со траумата што ѝ била нанесена на г-ѓа Казимова. Имајќи го предвид степенот на емоционален стрес што го претрпела г-ѓа Казимова за време на спорниот инцидент, Комитетот смета дека намалениот износ на надомест не претставува адекватен правен лек за повредата на нејзиното право да ја напушти државата. Следствено, поради ограничувањата на слободата на движење на авторката, како и поради очигледно недоволниот правен лек што ѝ бил даден, Комитетот заклучува дека државата-страна ги повредила правата на авторката според член 12 (2) од Пактот.

9. Комитетот, дејствувајќи според член 5 (4) од Факултативниот протокол, смета дека фактите што му се презентирани откриваат повреда од страна на државата на членовите 12 (2) и 26 од Пактот во случајот на г-ѓа Казимова, и на член 26 од Пактот во случајот на г-дин Абдуловски.

10. Во согласност со член 2 (3) (а) од Пактот, државата-страна е должна да им обезбеди на авторите ефективен правен лек. Ова бара државата-страна да изврши целосно обештетување на лицата чии права според Пактот биле повредени. Државата-страна е должна меѓу другото да преземе соодветни чекори за да им обезбеди соодветен надомест на авторите. Државата-страна исто така е должна да ги преземе сите неопходни мерки за да спречи слични повреди да се случат во иднина.

11. Имајќи предвид дека, со пристапувањето кон Факултативниот протокол, државата-страна ја признала надлежноста на Комитетот да утврдува дали постоела повреда на Пактот и дека, во согласност со член 2 од Пактот, државата-страна се обврзала да им ги обезбеди на сите лица на нејзината територија или под нејзина надлежност правата признати во Пактот и да обезбеди ефективен и применлив правен лек кога ќе биде утврдено дека се случила повреда, Комитетот сака да добие од државата-страна, во рок од 180 дена, информации за мерките преземени за целите на реализација на ставовите на Комитетот. Од државата-страна исто така се бара да ги објави овие Ставови и широко да ги дистрибуира на официјалниот јазик на државата.

Анекс I

Одвоено гласање на членот на Комитетот Родриго А. Каразо (Rodrigo A. Carazo) (согласувачко)

1. Го повторувам мојот став изразен во претходните соопштенија.¹ И покрај фактот дека авторите се повикале на него во веќе разгледаните соопштенија, Комитетот инсистира дека не може да утврди повреда на член 26 од Пактот и ги разгледува само оние соопштенија што се однесуваат на индивидуалните права на авторите (и тоа го прави соодветно). Погрешно е да се прави тоа. Ова е, уште еднаш, однесување на државата што ја дискриминира ромската заедница во земјата.
2. Фактите од случајот покажуваат јасен модел на расно профилирање против Ромите во Северна Македонија. Сторителите, идентификувани како Роми, биле единствените патници во нивните автобуси кои биле испрашувани и спречени да ја напуштат земјата. Ова не било едноставно кршење на слободата на движење на сторителите, туку одраз на поширока политика на дискриминација. Европскиот центар за правата на Ромите, кој ги застапувал сторителите, документираше 145 случаи во кои биле вклучени 442 Роми на кои им бил одбиен излез од Северна Македонија од 2011 година.
3. Во своите Заклучни согледувања за Северна Македонија² од 2025 година, Комитетот ја критикуваше државата за нејзините практики на етничко профилирање, кои ја ограничуваат слободата на движење на Ромите преку државните граници. Понатаму, Комесарот за човекови права на Советот на Европа и Европската комисија против расизам и нетолеранција забележаа дека Ромите се непропорционално погодени од мерките за контрола на излезот. Националниот народен правобранител, исто така, заклучи дека Министерството за внатрешни работи дискриминирало граѓани Роми со тоа што им спречило да ја напуштат земјата.
4. И покрај огромните докази, во овие Ставови, мнозинството во Комитетот не ја признава системската природа на дискриминацијата што ја претрпуваат Ромите. Притоа, се пропушта можноста да се испрати силна порака за потребата од решавање на основните причини за оваа структурна дискриминација, како што предложи самиот Комитет во своите Заклучни согледувања.³ Ставовите требаше да нагласат дека овие дејствија не се изолирани инциденти, туку дел од институционализирана практика на дискриминација против ромската заедница.
5. Поради горенаведените причини, не можам да се согласам со образложението на мнозинството.

¹ Види *See Akhmedov v. Kazakhstan* (CCPR/C/143/D/3098/2018); и *Maksutova et al. v. Uzbekistan* (CCPR/C/142/D/3157/2018, 3159/2018, 3166/2018 и 3185/2018).

² CCPR/C/MKD/CO/4

³ Исто

Анекс II

Посебно мислење на членот на Комитетот Лоренс Р. Хелфер (согласувачко)

1. Целосно се согласувам со заклучокот на Комитетот дека политиките за гранична контрола усвоени од државата-страна ги повредуваат членовите 12 и 26 од Пактот. Пишувам одделно за да ги ставам Ставовите на Комитетот во поширокиот контекст на општествената дискриминација против ромските заедници и тековните напори за борба против неа.
2. Обидите за преминување на граница на г-дин Абдуловски и г-ѓа Ќазимова се случиле во 2014 и 2015 година (види ставови 2.2 и 2.10 на Комитетот). Етничкото профилирање опишано од авторите потекнува од политика од 2009 година, која им дозволувала на државјаните на Северна Македонија со биометриски пасоши да патуваат во Шенген-зоната без визи. Во 2011 година, Министерството за внатрешни работи примило извештаи за големо зголемување на апликациите за азил во земји од Шенген-зоната од граѓани на Северна Македонија¹. Како одговор, Министерството ги зајакнало контролите за излез на граѓаните од Северна Македонија. Граничните службеници ја спроведувале оваа политика така што барале документи од Роми што не се бараат во согласност со домашното право ниту пак од други патници, и им забранувале да ја напуштат државата-страна дури и кога ги исполнувале условите за патување во Шенген-зоната².
3. Овие практики го привлекоа вниманието на бројни институции за човекови права. Извештаите усвоени помеѓу 2013 и 2016 година – вклучувајќи ги извештаите на Народниот правобранител на Северна Македонија, Комесарот за човекови права на Советот на Европа, Европската комисија против расизам и нетолеранција, Советодавниот комитет за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, Комитетот за човекови права и Комитетот за елиминација на расна дискриминација – документираа системско етничко профилирање на границата на Северна Македонија³.
4. Роми на кои им било забрането да ја напуштат државата-страна исто така поднеле тужби со кои ја оспоруваат политиката. Во 2014 година, Уставниот суд на Северна Македонија утврдил повреди на правото на слобода на движење, но ги отфрлил тврдeњата за етничка дискриминација. Неколку лица подоцна поднеле апликации пред Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП). Во пресуда од 2023 година, во предметот *Мемедова и други против Северна Македонија*, ЕСЧП – повикувајќи се на горенаведените извештаи, вклучувајќи ги и заклучоците на Комитетот од 2015 година⁴ – утврдил повреди на правото да се напушти сопствената држава, како самостојно така и во комбинација со правото на недискриминација врз основа на етничка припадност.⁵
5. Во овие случаи, Комитетот се повикува на предметот *Мемедова и други* (во фусната на став 7.6), а авторите се повикуваат на неколку од горенаведените извештаи во кои се изразува загриженост за етничко профилирање (ставови 3.5 до 3.8). Од оваа перспектива, Ставовите на Комитетот претставуваат дел од тековните напори на повеќе институции за човекови права и организации на граѓанското општество да ја оспорат дискриминацијата против ромските заедници во неколку европски земји.⁶

1 Европска иницијатива за стабилност, „Нови факти и бројки за барателите на азил од Западен Балкан“, 6 април 2015, стр. 2.

2 Види, на пр., Jonathan Lee „Отпорот на Ромите: Крај на етничкото профилирање и забраните за патување во Македонија“, Европски центар за права на Ромите, 16 мај, 2018 година.

3 За извадоци од овие извори, види Европски суд за човекови права, *Мемедова и други против Северна Македонија*, апликации бр. 42429/16, 8934/18 и 9886/18, пресуда од 24 октомври 2023 година, ставови 32-43.

4 CCPR/C/MKD/CO/3, став 16.

5 Европски суд за човекови права, *Memedova and Others v. North Macedonia* (Мемедова и други против Северна Македонија), ставови 72-75 и 90-100.

6 За понови примери, види Европски центар за права на Ромите, Годишен извештај 2024, 16 јуни 2025 г.,

За дискусија за стратегии за судење за човекови права што ги применуваат ромските организации за застапување во Европа, види: Zoltán I. Búzás, *Evading International Norms: Race and Rights in the Shadow of Legality*, University of Pennsylvania Press, 2021 (Золтан И. Бужаш, Избегнување на меѓународните норми: Раса и права во сенката на легалноста, Универзитет на Пенсилванија Прес, 2021).

6. Прегледот на извештаите на државата-страна обезбедува уште една можност за разгледување на овие прашања. Сосема случајно, разгледувањето од страна на Комитетот на овие споени случаи се совпадна со разгледувањето на четвртиот периодичен извештај на Северна Македонија во јуни и јули 2025 година. Завршните заклучоци ја повикуваат државата-страна да „ги зајакне мерките за справување со дискриминацијата и маргинализацијата против ромската заедница, вклучително и ... да обезбеди дека никој неоправдано и произволно не е лишен од своето право да ја напушти територијата на државата-страна и дека секое тврдење за етничко профилирање од страна на гранични службеници е веднаш, темелно и независно истражено.“⁷ Спроведувањето на двојниот мандат на Комитетот ја истакнува синергијата што може да произлезе меѓу разгледувањето на конкретни факти на поединечни комуникации според Првиот факултативен протокол и системските практики оценети во текот на процесот на известување според Пактот.
7. Повредите што Комитетот ги утврди во овие случаи, и прашањата што ги идентификува во завршните согледувања, укажуваат на тоа дека и понатаму има дискриминација против ромските заедници во Северна Македонија. Сепак, државата-страна постигнала значителен напредок во однос на етничкото профилирање на границата. Во јули 2024 година, Северна Македонија доставила извештај до Комитетот на министри на Советот на Европа, кој го следи спроведувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права. Во Извештајот се опишува правичниот надомест исплатен на подносителите на апликациите во *Мемедова и други*, како и општи мерки, кои вклучуваат законски измени, обуки и подигнување на свеста, како и усвојување на национални стратегии за недискриминација.⁸ Во Извештајот, исто така, се наведуваат статистики „што го покажуваат бројот на лица на кои не им било дозволено да ја напуштат државата и причините за нивното одбивање“ и се наведува дека етничкото профилирање на границата престанало. Комитетот на министри заклучил дека Северна Македонија ја испочитувала пресудата и ја затворил својата постапка за надзор на случајот во октомври 2024 година.¹⁰
8. Земени заедно, горенаведените настани илустрираат дека заштитата на човековите права понекогаш може да се унапреди кога домашни, регионални и глобални институции ги разрешуваат истите прашања во рамките на нивните соодветни мандати на комплементарен начин. Кога подносителите, адвокати и невладини организации следат вакви повеќенасочни стратегии за застапување, тие можат да им овозможат на овие институции да го зголемат притисокот врз државите за да се придржуваат кон своите меѓународни обврски за човекови права.
-

⁷ CCPR/C/MKD/CO/4, ставови 17 и 18 (а).

⁸ Види исто така CCPR/C/MKD/CO/4, став 17 (се поздравува усвојувањето на Стратегијата за инклузија на Ромите 2022–2030 и се забележува напредок во борбата против етничка дискриминација во неколку области); Европска комисија, Извештај за Северна Македонија 2024, SWD(2024) 693 final (30 октомври 2024), стр. 40.

⁹ Види <https://hudoc.exec.coe.int/?i=001-238227>. Државата-страна исто така ги поддржала препораките за борба против етничката дискриминација за време на нејзиниот четврти циклус на Универзалниот периодичен преглед. (Види A/HRC/57/11 и A/HRC/57/11/Add.1).