**ДО:** Министерство за внатрешни работи на Република Северна Македонија

**ОД:** Македонско здружение на млади правници (МЗМП)

**ДАТУМ:** 07.10.2019 година

**КОМЕНТАР**

**НА ПРЕДЛОГ ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА СТРАНЦИ**

Почитувани,

Македонското здружение на млади правници (во понатамошниот текст МЗМП) во прилог ги испраќа своите предлози, коментари и нормативни решенија во насока на подобрување на Законот за странци.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 1**

**Членот 2** кој ги дефинира поимите употребени во Законот за странци во **точките 4 и 5** го содржи поимот малолетник. МЗМП предлага наместо „малолетник“, да се користи терминот **„дете“** кој е во согласност со терминологијата од Конвенцијата за правата на детето. Согласно, Конвенцијата под поимот “дете” се подразбира секое лице до 18 години.

Дополнително, во однос на истиот член, на меѓународно ниво се прави дистинкција помеѓу непридружувани и одвоени деца, па според тоа потребно е да се рефлектира ова во законот. Термините се дефинирани во Меѓуагенциските водечки принципи за непридружувани и одвоени деца (2004), на следниот начин: „**Одвоени деца** се оние кои се одвоени од двајцата родители, или од претходниот правен или обичаен примарен старател, но не мора да значи дека се одвоени и од други роднини. Со оглед на тоа, оваа категорија може да вклучува деца придружувани од друг возрасен член на семејството. **Непридружуваните деца** (исто така нарекувани непридружувани малолетници) се деца кои биле одвоени од двајцата родители и други роднини, и кои не добиваат грижа од возрасно лице кое, според закон или обичај, е одговорно за давање на таква грижа.“

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 2**

Согласно **членот 67 став 5 алинеја 1** странец нема да добие краткорочен престој ако незаконски влегол на територијата на РМ. Ако се земе предвид дека најчесто лицата кои остваруваат влез поради хуманитарни причини преминуваат незаконски во РМ, тогаш најранливите категории на лица како жртвите на трговија со луѓе и непридружуваните деца во мешаните миграциски движења нема да бидат во можност да добијат краткорочен престој.

Следствено, МЗМП предлага по ставот 5 од членот 67 да се додаде нов став 6 кој ќе гласи:

***(6) „По исклучок од ставот (5) на овој член, на странец ќе му се одобри краткорочен престој ако тоа е од хуманитарни причини, од причини од национален интерес на Република Северна Македонија или врз основа на обврските што произлегуваат од ратификуван меѓународен договор.“***

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 3**

Согласно предлог измената на **членот 75** од Законот, избришан е **став 3** кој гласеше: (3) Странецот кој поднел барање за одобрување на привремениот престој во Министерството за внатрешни работи согласно овој закон, може да остане во Република Македонија до донесувањето на конечна одлука по неговото барање, за што Министерството за внатрешни работи му издава посебна потврда.

Ваквата измена е спорна особено за странците кои поднеле барање за одобрување провремен престој до МВР поради хуманитарни причини на кои со ова им се ускратуваат процедуралните гаранции. Со бришење на овој став не се дава можност за сослушување и скрининг на потребите, а категориите на лица кои поднесуваат барање за привремен престој од хуманитарни причини се најчесто ранливи категории на лица, жртви на трговија со луѓе, неретко деца итн.

Согласно ваквата измена ќе настанат ситуации каде прво ќе настапи мерката (на пример по истек на дозволениот престој лицето ќе мора да замине од територија на РСМ), па ќе се донесе одлука за што прашање е лицето и дали ќе биде и воопшто информирано.

Поради тоа предлагаме на додавање на нов став 3 кој ќе гласи:

***(3) Странецот кој поднел барање за одобрување на привремениот престој во Министерството за внатрешни работи согласно овој закон, може да остане во Република Македонија до донесувањето на правосилна одлука по неговото барање, за што Министерството за внатрешни работи му издава посебна потврда.***

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 4**

Во **членот 77** од предог Законот, е нејасно зошто кога веќе му е издадена дозвола за престој на странецот, потребно е да се извади и виза за регулирање на дозволата за престој. Вака поставен, членот предвидува дека странецот треба прво да дојде во државата како турист, потоа да поднесе барање за привремен престој кое откако ќе се одобри од МВР, да се врати со решението во дипломатското конзуларно претставништо каде ќе извади виза за регулирање на привремен престој (виза Д). Ова непотребно ја отежнува и оптоварува целата постапка, поради што предлагаме ревидирање на ваквото решение.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 5**

Во однос на **членот 111 став 3 алинеја 2**, се поставува прашањето како ќе се утврдува постојаниот долготраен однос со друго лице и дали со тоа се навлегува во правото на приватен и семеен живот загарантирано со чл. 8 од Европската конвенција за човекови права. Односите помеѓу брачните другари се интимна работа и не може да послужи како причина и основ за одбивање или прекинување на дозоволата за престој на брачниот другар на покровителот и во ситуација кога „има контакти со други лица“ се додека нивниот брак е важечки и не се раскинува со правосилна судска одлука.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 6**

Во **членот 113 став 2 алинеја 2** од Законот, се уредуваат основите за сомневање за брак склучен по договор. Но, предлагаме ревидирање на основите и ова законско решение бидејќи тука се поставува прашањето за тоа како ќе се утврди соодветниот придонес кон одговорностите кои произлегуваат од бракот без притоа да се повреди правото на приватен и семеен живот, меѓудругото, загарантирано и со членот 8 од Европската конвенција за човекови права.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 7**

**Членот 126 став 1** ги уредува причините за одземање на дозволата за привремен престој. Но, со оглед на тоа дека согласно чл. 120 привремен престој може да се одобри по исклучок и поради хуманитарни причини на странци кои не ги исполнуваат условите за одобрување на привремен престој, а доколку станува збор за жртви на трговија со луѓе, непридружувани деца, лица без државјанство и други категории на странци кои од оправдани причини добиле хуманитарна заштита, МЗМП смета дека е неопходно дополнување на ставот 1 од овој член и од одземање на привремениот престој поради наведените причини да бидат исклучени покрај жртвите на трговија со луѓе и другите категории на странци на кои им е одобрен привремен престој поради хуманитарни причини.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 8**

Во однос на **членот 127 ставот 4**, кога станува збор за одземање на привремениот престој, предвидено е дека кога се работи за жалба против решението за одземање на привремен престој поднесена од странец кој престојувал на територијата на РСМ врз основа на дозвола за привремен престој помалку од три години, таа не го одлага извршувањето на решението. Со тоа што управниот орган веднаш во решението ќе определи рок во кој странецот ќе треба доброволно да ја напушти територијата на РСМ, странецот е ставен во подредена положба и го одзема неговото право на престој без да му дозволи да остане на територијата на РМ во временскиот период додека жалбата е разгледана од второстепен орган или независен суд.

Дополнително, во став 5 е предвидено дека тоа не се однесува на ситуациите кога странецот има дете кое е со законски престој на територијата на Република Северна Македонија и кое живее во заедничко семејно домаќинство со странецот. Се поставува прашањето што е со ситуациите на одобрен привремен престој на лица поради хуманитарни причини, како на пример жртви на трговија со луѓе и непридружувани деца. Поради ранливоста на оваа категорија предлагаме дополнување на овој член со нов став кој ќе гласи:

***(6) Одредбата од ставот (4) на овој член не се однесува во случај ако привремениот престој е стекнат по основ на хуманитарни причини или станува збор за странец кој изкажал намера или поднел барање за меѓународна заштита.***

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 9**

Во **членот 129 став 3 алинеја 11** е утврдено дека нема да се одобри постојан престој на станец кој престојува на територијата на Република Северна Македонија врз основа на дозвола за привремен престој издадена заради хумантирани причини. МЗМП смета дека непотребно се исклучуваат лицата кои се стекнале со привремен престој поради хуманитарни причини од право на стекнување на постојан престој со оглед на тоа што причините заради кои е одобрен привремениот престој поради хуманитарни причини можат да траат и повеќе од 5 години. Следствено, во тие случаи неправилно се дискриминираат лицата кои го стекнале престојот по тој основ.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 10**

Во однос на **членот 130 став 1 алинеја 3** сметаме и предлагаме социјалната помош да биде прифатена како извор на средства за издржување особено кај лице под меѓународна заштита или кај странец со привремен престој заради хуманитарни причини или престој одобрен на жртви на трговија со луѓе со оглед на нивната особена ранливост. Она што мора да се земе предвид е дека (ре)интеграцијата е долготраен процес во текот на кој најчесто социјалната помош е единствен извор на издржување за овие лица.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 11**

Во однос на **членот 132 став 1**, МЗМП смета дека е потребно попрецизно дефинирање на тоа дали лицата кои се родени во Република Северна Македонија, а немаат македонско државјанство, ниту се запишани во државјанство по земјата на потекло ќе бидат опфатени со одредбите од член 132 и ќе добијат постојан престој и за тоа каков престој би добиле останатите лица без државјанство, кои не се родени во Македонија ниту потекнуваат од некоја од земјите кои биле во состав на бивша Југославија.

Сметаме дека лицата без државјаство, родени во РСМ и нивните деца постари од 5 години треба да се вметнат во член 132 став 1 како посебна категорија (заедно со лицата кои биле државјани на СФРЈ) и истите да да се стекнат со право на постојан престој.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 12**

Во однос на **членот 135 став 1 и 2**, сметаме дека постои правна празнина во Законот и се поставува прашањето, по кој основ странецот престојува додека ја чека одлуката? После петтата година лицето поднесува барање за постојан престој и ја чека одлуката која може да биде донесена и дури по 7 месеци. Каков документ странецот поседува за да му се засмета периодот на чекање и без да постои прекин или дека престојува незаконски?

Дотолку повеќе, ставот 3 од истиот член, членот 135, сметаме дека законското решение не е во согласност со принципот на еднаквост на оружјето и ја доведува во прашање правната сигурност, како основни елементи на начелото владеење на правото. Впрочем, треба да и се даде можност на странката да се изјасни за фактите и околностите. Согласно вака поставеното законско решение, лицата нема да знаат кои биле пречките, причините, основите и околностите кои управниот орган ги земал предвид за одлучи да не им одобри постојан престој. Ваквото законско решение се коси и со стандардите поставени согласно членот 6 од Европската конвенција за човекови права.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 13**

Во однос на **членот 136 став 1 алинеја 4 и став 2**, МЗМП би сакало да го нагласи следното. Законот за странци согласно ознаките при неговото донесување е деклариран како документ кој е усогласен со **Директива 2003/109/ЕЗ** на Советот од 25 ноември 2003 за статусот на државјани на трети земји што се жители со долготраен престој. Сепак, МЗМП согледа неколку несогласности поврзани токму со оваа Директива. Во член 136, став 1, алинеја 4 е предвидено дека на странец може да му се одземе одобрениот постојан престој доколу **престане** меѓународната заштита на странецот во РСМ, а согласно член 9 став 3а од Директивата наведена погоре е укажано дека постојан престој може да се одземе само во случај кога се отповикува, поништува или одбива обновување на статус на бегалец или лице под супсидијарна заштита согласно членовите 14 (3) и 19 (3) од **Директивата 2004/83/EC**. Оттука, предлагаме Законот за странци во делот кај причините за одземање на постојан престој да биде усогласен со членовите 14 (3) и 19 (3) од Директивата 2004/83/EC кои се предочени во членовите 51 и 52 од Законот за меѓународна и привремена заштита.

Дополнително, во член 136, став 2 од Законот за странци се согледани клучните недостатоци во овој поглед. Овој член предвидува дека освен на странецот кое е лице под меѓународна заштита, на секој друг може да даде согласност да престојува надвор од РСМ подолго од последователни 12 месеци без да му се одземе правото на постојан престој. Во Директивата 2003/109/ЕЗ (член 9 став 2) не е потенцирано за која категорија на странец станува збор. Со тоа, се ограничува слободата на движење на лицата под меѓународна заштита.

Ваквата недоследна уптореба на законски термини може да доведе до конфузија на употреба на истите и дополнително да доведе до ускратување на правата на лицата под меѓународна заштита.

Затоа предлагаме промена на овој член и истиот во иднина да гласи:

***Причини за одземање постојан престој***

***Член 136***

***(1) На странец на кој во Република Македонија му е одобрен постојан престој ќе му се одземе постојаниот престој, ако:***

***- со правосилна пресуда е осуден на казна затвор во траење најмалку од една година за кривично дело кое се гони по службена должност и претставува опасност за јавниот ред во Република Македонија,***

***- се утврди дека странецот свесно дал невистинити податоци или свесно ја прикрил целта и околностите кои се од значење за одобрување постојан престој,***

***- се утврди дека странецот престојува надвор од Република Македонија непрекинато подолго од 12 месеци, без согласност од Министерството за внатрешни работи или***

***- меѓународната заштита на странецот во Република Северна Македонија е укината или поништена согласно член 51 и член 52 од Законот за меѓународна и привремена заштита.***

***(2) Министерството за внатрешни работи може да даде согласност странецот да престојува надвор од Република Македонија подолго од 12 последователни месеци без притоа да му се одземе правото на постојан престој, при што ќе се има предвид должината на престојот на странецот во Република Македонија, како и целта и околностите на престојот надвор од Република Македонија,***

***(3) При одлучување за одземање на правото на постојан престој се земаат предвид должината на престојот на странецот во Република Македонија, возраста на странецот, неговите лични, економски и други врски со Република Македонија, како и последиците од таквото решение за него или за неговото потесно семејство.***

***(4) Пред да се донесе решението, од странецот ќе се побара изјава за околностите кои се важни за донесување на решение.***

***(5) Постојаниот престој нема да се одземе ако сериозноста на стореното дело и врските на странецот со Република Македонија укажуваат дека одземањето на постојаниот престој ќе има несразмерно тешки последици за странецот или за член на неговото потесно семејство кој законски престојува на територијата на Република Македонија.***

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 14**

Во однос на **членот 137 став 4** од Законот, кога станува збор за решение за одземање на постојаниот престој, позитивно е тоа што е предвидено суспензивно дејство на жалбата и генерално во сите случаи се одлага извршувањето на решението, освен во случаи кога странецот претставува закана за јавниот ред и поредок и националната безбедност.

МЗМП предлага да се разгледа и одговори прашањето за тоа врз основа на кои околности ќе се води управниот орган кога ќе одлучи дека жалбата нема да има суспензивно дејство за некој странец со оправдување дека претставува закана за јавниот ред и поредок и националната безбедност, со оглед на тоа што согласно предлог законот надлежниот орган не е должен да ги образложи причините од кои се раководел при донесување на таквото решение.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 15**

Понатаму, предлагаме да се појасни **ставот 4 од член 145** кој се однесува на странци кои оствариле незаконски влез во РМ каде експлицитно е наведено дека нема да се постапи согласно ставот (3) на овој член. Оттука, нејасно е дали странец кој остварил незаконски престој воопшто ќе добие решение за протерување или враќање? Дали ќе има право на правен лек и каква ќе биде ефективноста на правниот лек доколку не е обезбеден преведувач за лицето?

Исто така, нејасна е поврзаноста на решението со кое се откажува или одзема законскиот престој на странец кој остварил незаконски влез и дали тоа значи дека лицата кои оствариле привремен престој по основ на хуманитарни причини, а претходно оствариле незаконски влез, нема да имаат обезбедени процедурални гаранции кои ги уживаат согласно меѓународното право?

На овој начин, се легализира протерувањето и отстранувањето на странците и други ранливи категории вон законските постапки и процедури без да се даде можност за утврдување на причините, начинот и профилот на лицата кои незаконски ја преминале границата.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 16**

Во однос **на член 147 став 1 алинеја 8**, треба **да се смени зборот „конечно“ со „правосилно“ одбиен**, со оглед на тоа дека согласно Законот за општата управна постапка против конечната одлука може да се поведе управен спор, а со тоа лицето сé уште да го ужива статусот на барател на азил, односно на лице со добиено право на азил. Уставот на РМ, го гарантира правото на правен лек и оттука и по добиената одлука на лицето треба да му се признае правото на законски престој сé додека не се донесе правосилна одлука од надлежен суд.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 17**

Предлагаме да се направи измена и во **ставовите 4 и 5 од член 148**, односно да се воспостави исклучок од законското решение уредено со овие ставови во однос на ранливите категории на лица, како лицата под меѓународна заштита, жртвите на трговија со луѓе и лицата кои имале престој заради хуманитарни причини, односно поведувањето управен спор пред надлежен суд од ставот (4) на овој член за овие категории на лица да го одлага извршувањето на решението за враќање. Впрочем, согласно заштитните мерки на Европскиот суд за човекови права, правниот лек против решение за враќање мора автоматски да има суспензивно дејство.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 18**

Понатаму, сметаме дека одредбата од **став 1 алинеја 4 од членот 149** е проблематична бидејќи остава можност странците и други лица без правосилна одлука да бидат протерани од РСМ и во ситуација кога се води постапка за признавање на право на меѓународна заштита пред второстепени и судски органи. **МЗМП предлага зборот „конечно“ да се смени со „правосилно**“.

Дополнително, **ставот 4 од истиот член, членот 149,** е во колизија со ставот 1 алинеја 4 од истиот член бидејќи и во едната и во другата ситуација лицето е барател на меѓународна заштита до правосилноста на одлуката а **не до „конечната“ одлука**.

Дотолку повеќе, во однос на целиот **член 149**, сметаме дека истиот треба да се усогласи со **Директивата 2008/115/**ЕК во делот дека државата треба да обезбеди ефективен мониторинг систем во случај на присилно враќање и отстранување на странци од територијата на државата.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 19**

Во однос на **член 151 став 3**, МЗМП смета дека потребно е на странката да ѝ се даде можност да се изјасни за фактите и околностите врз основа на кои е донесено решението и да се сослуша во однос на фактите и тврдењата кои таа ги има. Во сите овие случаи, можеме да тврдиме дека не е целосно утврдена фактичката состојба и според тоа не е утврдена ни материјалната вистина која е основно начело на управната постапка согласно член 10 од Законот за општата управна постапка. Дополнително, ваквата одредба претставува повреда на принципот на еднаквост на оружјата, спротивно на член 6 од Европската конвенција за човекови права. Одлука без образложение не дава можност лицата ефикасно да ги искористат правните лекови што им се на располагање.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 20**

**Членот 158 став 3 и член 159 став 5** го регулираат задржувањето на (непридружувани) деца. Ставот на МЗМП е дека децата не треба да бидат притворани, без оглед на нивниот правен или имиграциски статус, или статусот на нивните родители, и дека задржувањето никогаш не е во **најдобар интерес на детето** (најдобриот интерес на детето е фундаментален принцип кој мора да се земе предвид при постапување со деца). Притворањето на деца е прифатено како прекршување на Конвенцијата за правата на детето.

Соодветни мерки за згрижување и програми за заедницата мораат да бидат воспоставени за да се осигура соодветен прифат на деца и нивните семејства. Според тоа, МЗМП предлага да се додаде став кој ќе пропишува дека кога одлуката за потенцијално задржување би засегала дете, мора да се спроведе темелно определување на најдобриот интерес на детето, **наведувајќи мерки за алтернативно згрижување и алтернативи на притвор за децата и нивните семејства.**

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 21**

Во однос на **членот 161** од Законот, МЗМП го предлага следното. Согласно **Директивата 2008/115/ЕК (чл. 15 ст. 3)** со која се врши усогласување во предлог законот, во секој случај задржувањето треба да биде разгледано во разумни временски периоди по барање на странецот или ex officio (по службена должност). Оваа одредба од Предлог законот не го познава судското разгледување кога е продолжен периодот на задржување, спротивно на Директивата.

Спорна е и должината на времетраењето на задржувањето во член 161 каде е предвидено дека може да трае не подолго од 6 месеци, а може и да се продолжи до 12 месеци (од страна на МВР) без судска одлука, а согласно законската регулатива - задржувањето може да трае најдолго 24 часа од моментот на лишување од слобода и во овој рок лицето мора да се изведе пред надлежниот судија. По истекот на овој рок задржаното лице мора да биде пуштено на слобода. Дополнително, сакаме да укажеме дека ваквиот одредби се косат со одредбите пропишани во чл. 39 ст. 1 алинеја 4 од Законот за полиција каде е пропишано дека: Ако лицето одбива или не е во можност да даде податоци за себе или да го докаже идентитетот, може да биде задржано за време потребно за утврдување на идентитетот, но не подолго од три часа, освен кога се исполнети условите од членот 50 на овој закон.

**Дополнително согласно ст. 2 алинеја 1 цели 18 месеци може да се задржи и странец кој дал лажни податоци.** Ова доведува до мешање на закони и надлежности. Нејасна е поентата на задржување на странец во Прифатен центар за странци, ако истиот подлежи на кривична или прекршочна одговорност за што потребно е да се спроведат други соодветни мерки. Вака поставениот став би довел до носење на арбитрерни и произволни одлуки за задржување од страна на органот на прогон, а истото прашање би требало да биде разгледувано од Кривичен или Прекршочен суд.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 22**

Во однос на **членот 163 став 1 алинеја 6**, за случаите кога ќе се отпушти странецот поради определени околности, треба да се уреди кој статус странецот ќе го има и како понатаму ќе се постапи со него.

**ПРЕДЛОГ БРОЈ 23**

Потребно е усогласување на **членот 193** со **Директивата 2008/115/ЕК (чл. 13 ст. 3 и 4)** и да се уреди дека државата е должна да обезбеди право на бесплатна правна помош на странците, посебно на оние против кои е покрената постапка за протерување, лишување од слобода или кои е потребно да ја напуштат РМ согласно решение за враќање, и дека државата е должна да обезбеди механизми за остварување на ова право во согласност со националното законодавство.

**Лица за контакт од МЗМП:**

* Бојана Божиновска Силјановска, 078/359-297 и е-пошта: bbozinovska@myla.org.mk

Со почит,
Зоран Дранговски, Претседател

Македонско здружение на млади правници