



Macedonian Young Lawyers Association

**Македонско здружение на млади правници
Проект на УСАИД за заштита на човековите права**

ПРАВОТО ДА СЕ НАПУШТИ ДРЖАВАТА

Правно мислење за уставноста и законитоста на спречувањето да се напушти територијата на РМ на лица државјани на РМ поради постоење на сомневање за злоупотреба на безвизниот режим меѓу РМ и државите од Шенген зоната

1. Воведни напомени:

Ова правно мислење содржи анализа на уставноста и законитоста на постапувањето на граничните служби при Министерството за внатрешни работи на РМ (МВР), кои при вршењето на граничните контроли, спречуваат излез од државата на македонски државјани со образложение дека постои сомнеж дека овие граѓани ќе го злоупотребат безвизниот режим и ќе бараат азил во некои од државите од Шенген зоната. Ваквото постапување започна во 2011 година и со него во најголем дел од случаите се засегнати граѓаните од ромската етничка заедница.

Од 2011 па до денес значителен број на граѓани кои беа спречени да излезат од државата поради претходно споменатите причини побараа заштита од судовите во РМ како и од Уставниот суд на РМ, од причина што сметаа дека им се , повредени уставно загарантираните права на слободата на движењето и еднаквоста. Судовите, по овие тужби односно барања, како што ќе биде опишано подолу во мислењето донесоа невоедначени и понекогаш целосно спротиставени одлуки. Во дел од одлуките на судовите опишаното постапување е оценето како незаконско и дискриминирачко додека во останатите судовите не наоѓаат никакви повреди или идентификуваат процесни пречки за понатамошно постапување. Ваквата невоедначеност и спротиставеност на судските одлуки може делумно да се припише на недоволно јасните правни импликации на процесот на пристапување на РМ кон ЕУ и воспоставувањето на безвизниот режим меѓу РМ и државите од Шенген зоната од една страна врз правата и слободите утврдени со Уставот на РМ од друга страна.

Ова правно мислење има за цел да одговори на настанатите дилеми, преку грижлива правна анализа и да утврди дали спорното постапување е законски основано и дали и во која мерка тоа ги повредува основните човекови слободи и права, пред се слободата на движење и правото на еднаквост. Дополнително, мислењето анализира

дали и во која мерка судовите во РМ и Уставниот суд на РМ како чувари на човековите права овозможуваат соодветна правна заштита на лицата засегнати од оваа пракса.

Постапувањето на МВР е потребно подетално да се анализира поради две основни причини. Прво, тоа несомнено засега две основни човекови слободи и права: слободата на движење и правото на еднаквост, а секое постапување на државен орган кое ги засега човековите права мора да биде предмет на внимателна и темелна анализа. Втората причина се однесува на потребата од анализа на правните импликации од процесот на пристапувањето на РМ кон ЕУ, а особено на безвизниот режим.

Мислењето ги идентификува настаните и фактите кои претходеа на спорното постапување и дава детален опис на постапувањето на МВР, со посебен акцент дали ова постапување е во согласност со постојната правна рамка во РМ. Исто така се идентификуваат и анализираат правните средства кои се користени и кои можат да се користат, како и се идентификуваат клучните правни прашања кои произлегоа од поведените постапки. На крај, мислењето нуди аргументи зошто треба да се престане со ваквото постапување и дава препораки за начинот на кој тоа може да се спроведе.

Документот е подготвен врз основа на внимателна правна анализа на релевантната законската рамка во РМ, меѓународните договори склучени помеѓу РМ и ЕУ или Шенген зоната, Шенгенското законодавство како и на искуството на Македонското здружение на млади правници од поведените 25 постапки за заштита на граѓаните кои беа засегнати од ваквото постапување.

2. Фактичка состојба:

2.1 Како започна ова постапување?

Постапувањето на граничните служби при МВР кое е предмет на оваа анализа е последица на неколку меѓусебно поврзани процеси. Набргу по воспоставувањето на безвизниот режим помеѓу РМ и државите од Шенген зоната во 2009, определен број на македонски државјани побараа азил во некои од државите од зоната. Ваквите барања за азил кои биле поднесени во најголем дел од економски побуди, од страна на државите каде е побаран азил биле оценети како неосновани. Со цел да се спречат во иднина ваквите „неосновани“ барања за азил беше побарано од РМ да преземе соодветни мерки со кои ќе ја спречи оваа појава.

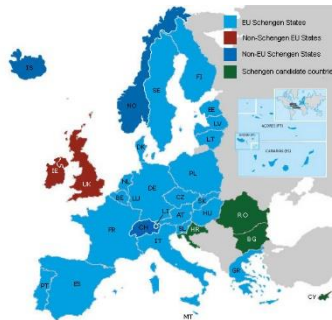
• Воспоставувањето на безвизниот режим помеѓу РМ и државите од Шенген зоната во 2009

Во декември 2009 година, граѓаните на РМ се стекнаа со правото да патуваат без виза во земјите од Шенген зоната¹. Безвизниот режим овозможи граѓаните на РМ кои поседуваат важечка биометриска патна исправа да можат да патуваат во земјите од Шенген зоната најмногу до 90 дена без право на работа. Од гледна точка на граѓаните, можноста за патување без виза претставуваше една од најзначајните придобивки од процесот на пристапување кон ЕУ.

¹ Визната либерализација за патување во земјите од Шенген зоната. Иако во најголем дел овие земји се членки на ЕУ, тоа сепак не значи дека припаѓаат и во Шенген зоната бидејќи двете зони не се поклопуваат целосно (Пр. Велика Британија е членка на ЕУ, а не и на Шенген, а од друга страна Норвешка и Швајцарија не се членки на ЕУ, а се дел од Шенген зоната).

Безвизниот режим беше резултат на долги преговори и исполнување на бројни обврски од страна на РМ, како: воведување на биометриски патни исправи, реформирање на граничната полиција и склучување на договори за реадмисија (враќање и прифаќање) како со ЕУ така и со државите членки. Откако беа исполнети овие услови, ЕУ еднострано донесе одлука да се овозможи безвизен режим за РМ заедно со Србија и Црна Гора. Од правна гледна точка, безвизниот режим се спроведе со донесување на Регулативата на Советот на министри на ЕУ (бр. 1244/2009)² со која се измени Регулативата (бр. 539/2001)³ која ја уредува листата на држави чии граѓани мораат да имаат визи за да влезат на територијата на државите од Шенген зоната. Со оваа измена, Република Македонија беше преместена од Анекс 1 (држави на чии граѓани им треба виза) во Анекс 2 (држави кои се изземени од ова правило).

Мапа на Шенген зоната во 2015 година (Извор: <http://www.schengenvisainfo.com/>)



• Мигранскиот бран од 2010 и 2011

Во 2010 година во Белгија, Шведска и особено во С.Р Германија беа забележани два брана на невообичаено голем број на баратели на азил од РМ, Србија и Црна Гора што во споредба со претходни периоди, претставуваше огромен пораст на бројот на неосновани барања за азил од овие држави⁴. Причините поради кои овие лица барале азил најчесто се однесувале на немање на здравствена заштита, невработеност или отежнат пристап до образование⁵. Ваквите причини според државите каде биле упатени барањата за азил, биле утврдени како неосновани за признавање на правото на азил и барателите најчесто биле одбивани. Приближно 80% од овие лица биле припадници на ромската етничка заедница⁶. Набљудувано само од гледна точка на државјани на РМ, во 2010 година вкупно 5.773 лица побарале азил што е значителен пораст во споредба со 2009 (+599 %)⁷ додека во 2011 овој број изнесува 5.545 лица⁸.

Бројот на баратели на азил од РМ во ЕУ - период 2009 – 2015⁹

2009	2010	2011	2012	2013	2014
910	5773	5541	9560	11035	10330

² Council Regulation (EC) No 1244/2009 of 30 November 2009 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement

³ Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement

⁴ Commission staff working paper on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ UNHCR *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010*, Geneva 2011. Page 19. Available at: <http://www.unhcr.org/4d8c5b109.pdf>

⁸ European Commission *Asylum in Europe Infographic 2011* available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/infographics_asylum_en.pdf

⁹ Извор: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

- **Преземање на мерки за справување со големиот број на неосновани барања за азил**

Набргу по забележувањето на оваа појава, државите во кои се најдоа најголемиот дел од барателите на азил укажаа на проблемот, а Европската комисија иницираше неколку мерки за справување со оваа појава во партнерство со министерствата за внатрешни работи од регионот¹⁰. Беа организирани состаноци и посети на високо ниво на кои беа предложени и договорени мерки за справување со овој предизвик.

Мерките кои беа спроведени од министерствата за внатрешни работи вклучуваа: информативни кампањи, засилени контроли над туристичките агенции за кои постоеше сомневање дека организирале групни патувања на баратели на азил, засилени контроли на излез од територијата на државата со проверка дали лицата поседуваат финансиски средства и дали има повратни билети како и основање на меѓу-министерска комисија со државите од регионот.

МВР на РМ се обврза да ги преземе сите договорени мерки со цел да се справи со овој проблем и истите се содржани во телеграма¹¹ испратена од Министерството до своите служби. Една од мерките која е предвидена е и следнава „*Да се зајакнат контролите при излез од територијата на РМ на организирани групи на граѓани, потенцијални баратели на азил, особено имајќи ги во предвид одредбите од член 15 од Законот за гранична контрола (Службен весник на РМ бр. 171 од 30.12.2010)*“

2.2 Во што се состои спорното постапување?

Од 2011 година па до денес, значителен број на државјани¹² на РМ при обидот да излезат од територијата на државата **биле спречени од страна на граничните службеници**. Во отсуство на писмено образложение за причините на спречувањето, на лицата им биле давани најразлични усни образложенија, пример дека не поседуваат доволно готовина, немаат покана или гарантно писмо, или пак дека немаат повратен билет. Во поединечни случаи, лицата биле усно и директно известени дека нема да се пуштат да излезат од државата поради сомневање дека ќе бараат азил во некоја од државите од Шенген зоната.

Во ниту еден случај, за ваквото спречување **не е изготвен и доставен писмен акт** до лицето во кој се наведени причините поради кои е спречен излезот на овие лица како и соодветните правни прописи кои го овозможуваат спречувањето на излезот. Наместо тоа, кај дел од овие лица (не сите) во патните исправи е ставен штембил¹³ со две паралелни линии покрај аголот.

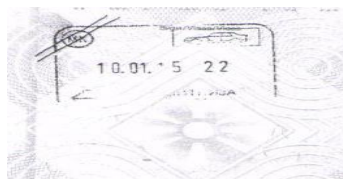
¹⁰Commission staff working paper on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010

¹¹ Телеграма на МВР чиј текст е цитиран во Пресудата по предметот XXVIII П4-1228/13 на Основниот суд Скопје 2

¹² Само во 2012 и 2013 се вратени вкупно 15.590 граѓани, кои не успеале да го оправдаат преминувањето на државната граница во согласност со законот Извор: Изјава на портпаролот на МВР Марија Јаковлевска за БИРН <http://prizma.birn.eu.com//mk/стории/дискриминација-печат-за-враќање-на-македонските-роми>

¹³ Согласно членот 12 од правилникот за формата и содржината на штембилот за влез и излез во РМ и начинот и постапката на неговото втиснување (Сл. Весник на РМ бр. 46/2012) двете паралелни линии го поништуваат штембилот за излез односно влез.

Пример за штембилот кој се става во пасошите на лицата кои на овој начин се вратени од граница



Крајната дестинација на патувањето и околноста дали патуваат во држава од Шенген зоната или не, не била воопшто од значење за граничните службеници. Голем дел од лицата кои биле спречени патувале во Република Србија, држава со која РМ има склучено спогодба¹⁴ за поминување на границите со лична карта.

Со ваквото постапување на граничните службеници видлива е непропорционалната засеаност на граѓаните од ромска етничка припадност. Овој факт е забележан од страна на Комесарот за Човекови права на Советот на Европа¹⁵, Народниот правобранител на РМ¹⁶ како и од истражувања од релевантни организации¹⁷. Веројатноста дека ќе бидат спроведени детални гранични проверки е далеку поголема доколку се работи за лице со ромска етничка припадност. Непропорционалната засеаност е очигледна и ако се земе предвид дека Ромите во вкупната популација на РМ учествуваат со само 2.67 %. Ова се потврдува исто така и со наодите од релевантни институции од кои е неспорно дека најголемиот дел од вратени лица од граница се Роми.

3. Правна анализа

При правната анализа на уставноста и законитоста на опишаното постапување треба да се утврди дали законите во РМ овозможуваат лице државјанин на РМ да биде спречено да ја напушти територијата на РМ поради постоење на сомневање дека може да го злоупотреби безвизниот режим со тоа што би побарал азил во некоја од државите членки на ЕУ. Второто прашање на кое исто така треба да се даде одговор е дали РМ со некој меѓународен договор ратификуван во согласност со Уставот се има обврзано да спроведува вакви контроли. Како последно прашање кое ќе биде предмет на анализа е дали постапувањето на начин опишан претходно е повреда или не на правото на слободно движење и правото на еднаквост.

3.1 Дали ваквото постапување има основ во законите на РМ?

Преминувањето на државната граница во РМ е уредено со **Законот за гранична контрола**. Според овој закон, над државјаните на РМ при преминување на државната граница се применуваат тн. *минимални гранични проверки*¹⁸. Минималните гранични проверки вклучуваат: (1) проверка на исправноста на патната исправа¹⁹ и (2) проверка по

¹⁴ Законот за ратификација на Спогодбата меѓу Владата на Република Македонија и Владата на Република Србија за услови за патување на државјаните на двете земји (Службен весник Број 172/11

¹⁵ Извештај од Нилс Муижниекс Комесар за човекови права на Советот на Европа по неговата посета на „поранешната југословенска Република Македонија“ од 26 до 29 ноември 2012, стр. 29, т.106, април 2013

¹⁶ Годишен извештај за работата на Народниот Правобранител на РМ за 2014, Скопје Март, 2015 стр. 83

¹⁷ Европски центар за правата на Ромите, Слободата на движење на Ромите во РМ Достапно на: <http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-factsheet-freesom-of-movement-for-roma-in-macedonia-macedonian-26-february-2014.pdf>

¹⁸ Член 15 став 3 од Законот за граничната контрола.

¹⁹ Член 15 став 2 од Законот за граничната контрола „Минималните гранични проверки од ставот 1 на овој член се состојат од брза и едноставна проверка со помош на соодветни технички уреди и со проверка во соодветните евиденции и електронски бази на податоци исклучиво за да се провери дали

несистематска основа во соодветни евиденции и електронски дата бази²⁰ дали лицето кое ја минува границата претставува закана за националната безбедност, јавната политика, меѓународните односи или закана по јавното здравје. Втората проверка во основа значи дека доколку се утврди дека лицето кое ја минува границата се наоѓа на некоја од овие евиденции и електронски дата бази постои законски основ за спречување на тоа лице да излезе од државата.

Во опишаното спорно постапување на МВР не се работи за проблеми со исправноста на патните исправи ниту пак за проверки во соодветни евиденции и електронски бази на податоци. За едно лице да биде спречено да ја помине границата на РМ поради постоење сомневање дека ќе ги загрози меѓународните односи на РМ потребно е тоа лице да е наведено во определена евиденција. Во случаите кои беа разгледани од МЗМП во ниту еден случај не се работи за проверка во определена евиденција туку за самостојна оценка на полицискиот службеник врз основа на критериуми како што се: поседувањето на готовина или гарантно писмо што е надвор од она што Законот за гранична контрола го пропишува. Овој закон не содржи ниту една одредба која ги овластува граничните службеници да спречат излез од територијата на РМ на државјани на РМ поради „неоправдување на патувањето“, „неисполнување на условите за влез во државата во која се патува“ или пак поради „постоење на индиции дека лицето ќе го злоупотреби безвизниот режим“.

3.2 Дали РМ со меѓународен договор ратификуван во согласност со Уставот се има обврзано да спречува излез од својата територија на сопствени граѓани со цел тие да не го злоупотребат безвизниот режим и побараат азил во државите членки на ЕУ?

Од претходно изнесеното произлегува дека спорното постапување на МВР не е засновано на домашното право, поради што е потребно да се утврди дали РМ во некои од договорите склучени со ЕУ или со државите членки на ЕУ, се обврзала да врши дополнителни контроли над сопствените граѓани при излез од државата.

РМ со ЕУ има склучено и ратификувано повеќе од 80-тина меѓународни договори. Од нив само три се релевантни за прашањето поврзано со државните граници:

- *Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји членки (Сл. Весник на РМ бр.28/2001) и протоколите со која таа се изменува и дополнува (Особено чл. 76 и 77),*
- *Спогодбата меѓу Република Македонија и Европската заедница за олеснување на издавањето визи (Сл. Весник на РМ бр.141/2007)*
- *Спогодбата меѓу Република Македонија и Европската заедница за преземање на лица кои престојуваат без дозвола (Сл. Весник на РМ бр.141/2007)*

Ниту еден од споменатите меѓународни договори не содржи одредба со која РМ се обврзува да врши проверки дали македонските граѓани при излез ги исполнуваат

патниот документ, односно другиот документ пропишан за преминување на државната граница е украден, злоупотребен, изгубен или е неважечки, да се провери неговата валидност, како и да се провери присуството на знаци кои укажуваат на злоупотреба, фалсификување или преправање на документот“.

²⁰ Член 15 став 4 од Законот за граничната контрола „При спроведување на минималните гранични проверки на лицата државјани на Република Македонија, како и над лицата кои го уживаат правото на Заедницата за слободно движење, полицискиот службеник може врз не систематска основа да провери во соодветните евиденции и електронски бази на податоци дали тие лица претставуваат закана за националната безбедност, јавната политика, меѓународните односи или закана по јавното здравје“.

условите за влез во државите членки на ЕУ и доколку не ги исполнуваат да се спречи нивниот излез од државата.

3.3 Дали спорното постапување на МВР ги повредува човековите слободи и права на засегнатите лица?

Опишаното постапување на МВР несомнено и на прв поглед засега три одделни човекови права. Првото е **правото на слободно движење**, второто е **правото на еднаквост** имајќи во предвид дека припадници на една етничка заедница се непропорционално засегнати од оваа мерка и третото се однесува на **потребата од постоење на соодветно уредена постапка за ограничување на некое човеково право** со цел да се спречи арбитражно постапување.

• Право на слободно движење

Правото да се напушти територијата на државата е суштински елемент на слободата на движење која е гарантирана во членот 27 од Уставот на РМ²¹. Ова право, според истиот член може да се ограничи единствено **врз основа на закон** и тоа **само во случаите кога е тоа потребно**, и тоа заради заштита на безбедноста на државата, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето. Според ова, а имајќи го предвид принципот од член 54 став 1 од Уставот на РМ дека основните слободи и права можат да се ограничени само во случаи утврдени со Уставот, до одговор на прашањето дали опишаното постапување на МВР претставува повреда на слободата на движење може да дојде преку следниве две прашања:

1. Дали ограничувањето на ова право се спроведува врз основа на закон? и
2. Дали ограничувањето на ова право е потребно заради: а) заштита на безбедноста на РМ, б) водење на кривична постапка или в) заштита на здравјето на луѓето?

Како што беше претходно наведено, спречувањето на лицата да излезат од територијата на РМ на начин опишан претходно нема основ во закон. Законот за гранична контрола не содржи ниту една одредба која ги овластува граничните службеници да спречат излез од државата на лице само поради индиција дека ќе го злоупотребаат безвизниот режим.

Во однос на второто прашање, одговорот е исто така јасен и неспорен. Спречувањето од страна на МВР не се однесува на ниту еден од трите дозволени случаи на ограничување на слободата на движење. Лицата не се вратени од граница затоа што против нив се водат кривични постапки или се закана за националната безбедност или за јавното здравје, туку поради наводна заштита на меѓународните односи на РМ - причина што Уставот не ја предвидува како основ за ограничување на слободата на движење. Имајќи го ова предвид, постапувањето на МВР претставува повреда на правото на слободно движење од следниве причини: 1. Постапувањето е неспорно ограничување на правото да се напушти државата, 2. Ограничувањето не е засновано на закон и 3. Се однесува на основ (заштита на меѓународните односи) кој не е предвиден со Уставот како основ за ограничување на слободата на движење).

²¹ Член 27 од Уставот на РМ „Секој граѓанин на Република Македонија има право слободно да се движи на територијата на Републиката и слободно да го избира местото на своето живеалиште. Секој граѓанин има право да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката. Остварувањето на овие права може да се ограничи со закон, единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето“.

- **Право на еднаквост и забрана за дискриминација**

Правото на еднаквост гарантира дека граѓаните на РМ се еднакви во слободите и правата независно од низа предвидени основи вклучувајќи го националното потекло²². Во овој случај не може, а да не се земе во предвид етничката димензија на проблемот отелотворена преку непропорционалната засегнатост на припадниците на ромската етничка група од опишаното постапување на МВР. Ова го отвора прашањето, **дали при спроведувањето на граничните контроли постои разлика во постапувањето спрема припадниците на различни етнички заедници**. Неколку околности кои се неспорни оставаат простор за оправдан сомнеж за постоење на нееднаков третман.

Повеќе од 80% од лицата кои што во 2010 и 2011 побарале азил во државите од ЕУ, а потекнуваат од Србија или Македонија се од ромска етничка припадност²³. Во речиси сите (вкупно 5) извештаи на Европска Комисија (ЕК) за мониторингот на пост визната либерализација се потенцира потребата од засилување на напорите за зголемување на интеграцијата на Ромите во општеството како и да се подобри социјалната и здравствена положба на овие категории граѓани кои поради лошите услови за живот во РМ се одлучиле да бараат азил во некои од побогатите земји од ЕУ. Веднаш по објавувањето на првиот извештај на ЕК, МВР започна со спорната пракса која непропорционално ги засегна граѓаните од ромска етничка припадност. Во вакви околности, се отвора оправдан сомнеж дека со цел да се спречат лицата да бараат азил во Шенген зоната, кои патем досега во најголем дел (80%) се од ромска етничка група, се оди кон селектирано профилирање на припадници на ромската етничка заедница и нивно спречување да излезат од територијата на РМ.

Во прилог на тоа дека постои профилирање поврзано со етничката припадност се и одговорите на тужби поднесени од МВР во неколкуте судски постапки кои се однесуваат на ова прашање. Во одговорите, МВР потврдува дека постои профилирање при проценката на ризик од нелегална миграција меѓутоа не ги наведува критериумите по кои се врши профилирањето. Непрецизирањето на критериумите кои би требало да бидат јасни и прецизни укажува на можноста од етнички мотивирано профилирање кое е повреда на правото на еднаквост согласно Уставот на РМ. Етничкото профилирање е исто така забрането од ЕСЧП. Според ЕСЧП *„Етничко профилирање е пракса која што води во различен третман заснован исклучиво или до решителен степен на националната припадност, раса, религија или државјанство„*. Судот исто така утврдува дека мерките за спроведувањето на законите не може да се засноваат исклучиво или до решителен степен на расата или етничката припадност²⁴.

- **Отсуство на постапка при ограничувањето на правото на слободно движење**

Спроведувањето на спорната пракса за која е неспорно дека го засега правото на слободно движење се врши **без пропишана и уредена постапка**. Ниту во Законот за гранична контрола, ниту во подзаконските акти со кои тој се доуредува постојат процесни одредби кои ја регулираат постапката за спречување на излез од државата

²² Член 9 од Уставот на РМ „Граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување; имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви“.

²³ Commission staff working paper on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010

²⁴ **CASE OF TIMISHEV v. RUSSIA** Application nos. 55762/00 and 55974/00, ECtHR, Judgment of 13 December 2005

(што укажува на непостоењето на законски основ за спорното спречување воопшто). Немањето постапка се потврдува доолнително и со неподготвувањето на писмен акт или записник кој ќе му биде доставен на лицето кое е вратено од граница и со кој тој ќе има писмен доказ за настанот. Непостоењето на писмен акт го повредува и правото на жалба од причина што нема акт против кој би можело да се поднесе жалба. Ваквата пракса води кон правна несигурност и овозможува арбитражност и незаконска дискреционост во работата на граничните службеници што во никој случај не оди во прилог на заштита на човековите слободи и права.

3.4 Заклучок

Постапувањето на граничните служби при МВР со кое државјани на РМ кои поседуваат валидна патна исправа и не се наоѓаат на некоја од евиденциите и електронски дати на податоци во смисол на чл. 15 ст. 4 од ЗГК се спречени да излезат од територијата на РМ **не е во согласност со Законот за гранична контрола**. Дополнително, **не постои меѓународен договор** ратификуван во согласност со Уставот со кој РМ се согласува да спроведува вакви контроли на граничните премини и да ги спречува сопствените граѓани да излезат од територијата на РМ.

Спорното постапување претставува **повреда на правото на слободно движење** заштитено со член 27 од Уставот на РМ имајќи во предвид дека истото не потпаѓа под ниту еден од случаите во кои според Уставот ова право може да се ограничи. Начинот на кој што се спроведува спорното постапување и непропорционалната засегаатост на припадниците од ромската етничка заедница **отвора оправдани сомнежи за постоење на нееднаков третман** и повреда на правото од член 9 од Уставот која би требало да се утврди во поединечни судски постапки.

4. Судовите во РМ и спорното постапување

4.1 Како судовите во РМ одлучуваа досега по тужбите/барањата поднесени од граѓани кои беа засегнати од спорното постапување?

Лицата кои се засегнати од спорното постапување на МВР имаат право да бараат заштита од судовите и Уставниот суд на РМ во постапка која според Уставот е заснована врз начелата на приоритет и итност²⁵. Заштитата може да се бара од судовите преку различни постапки. Покрај судовите, значајна улога во заштита на правата и граѓаните имаат и Народниот правобранител на РМ, како и Комисијата за заштита од дискриминација на РМ меѓутоа заради задолжителноста на судските одлуки во ова правно мислење се осврнува само на судската заштита. Со помош на МЗМП, **22** лица кои беа „вратени од граница“ на начин опишан претходно поведоа постапки пред судовите. За дел од нив веќе се донесени и одлуки од кои може да се утврди какво гледишето имаат судовите по ова прашање.

а. Уставниот суд на РМ

Лицата имаат право да побараат заштита од Уставниот суд на РМ, меѓутоа само во однос на сторената **дискриминација**, а не и поради повредата на слободата на движење²⁶. Заштитата се остварува со поднесување на барање за заштита на слободи и

²⁵ Во согласност со членот 50 став 1 од Уставот на РМ.

²⁶ Согласно членот 110 алинеја 3 од Уставот на РМ „Уставниот суд...ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното

права до Уставниот суд на РМ²⁷. Во прилог на барањето се наведуваат фактите и се поднесуваат доказите врз кои тоа се заснова. Уставниот суд на РМ утврдува дали постои или не постои повреда, па во зависност од тоа може да го поништи актот или да го забрани дејствието со кое е сторена повредата. Она што е значајно е што според членот 55, став 1 од Деловникот, за заштита на слободите и правата **по правило** судот одлучува врз основа на јавна расправа.

МЗМП овозможи да се поднесат две образложени барања за заштита на слободи и права до Уставниот суд на РМ поткрепени со расположливите докази за лица кои биле „вратени од граница“ поради гореописаните причини. Заклучно со октомври 2015 година, овие два случаи се единствените кои се однесуваат на овој проблем, а по кои постапувал Уставниот суд на РМ, што дава можност да се утврди стојалиштето на овој Суд по прашањето кое е предмет на ова мислење.

Двете барања беа **отфрлени** со идентично образложение дека „не биле приложени доволно факти и докази од кои произлегува дискриминација“²⁸. Судот и во двата случаи иако по правило е потребно, не закажа и не одржа јавна расправа на која би можеле да се разгледаат предложените факти и докази.

Она што е впечатливо и во двете решенија е дека Судот иако ги **отфрла барањата**, што претпоставува дека **постоеле процесни пречки за одлучување** (во смисол на членот 28 од Деловникот на Уставниот суд), во образложението кон решенијата сепак навлегува во суштината на предметот со тоа што оценува дали МВР имало или не законски основ да го спречи излезот од државата. Имено, Судот во решението **У.бр. 108/2013 од 18.02.2015** не наоѓа ништо незаконско во постапувањето на МВР преку цитирање и безусловно прифаќање на одговорите и образложенијата дадени од страна на МВР во текот на постапката и не наоѓа ништо спорно во поглед на спречувањето на граѓани на РМ да излезат од територијата на државата.

Судот со ваквото толкување противречи на својата сопствена одлука **У.бр. 189/2012 од 25 јуни 2014** со која ја оценувал уставноста на неколку одредби од Законот за патни исправи. Во образложението кон оваа одлука Судот толкува во кои случаи Уставот дозволува да се ограничи слободата на движење.

Извадок од одлуката У.бр. 189/2012 од 25.06.2015 на Уставниот суд на РМ

„Меѓутоа, уставната одредба од членот 27 став 3 допушта ограничување на правото на напуштање на земјата само поради околности како што се заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето, така што заштитата на угледот на земјата и заштитата на режимот за влез и престој во други земји, (пр. правилата за влез и престој во земјите од Европската унија кои се дел од Шенген зоната) според оценката на Судот не би можеле да се подведат под ниту еден од наведените основи од членот 27 став 3 од Уставот.“

За после седум месеци Судот целосно да го смени своето гледиште.

Извадок од одлуката У.бр. 108/2013 од 18.02.2015 на Уставниот суд на РМ

„Согласно со член 5 став 1 од Шенгенскиот граничен кодекс..., покрај останатите услови за влез кои треба да ги исполнуваат лицата, утврден е и условот истите да ги образложат причините и условите за планираниот престој, да имаат доволно средства за издржување

изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност“;

²⁷ Постапката по барањето е уредена со Деловникот на Уставниот суд на РМ во членовите 51 – 57.

²⁸ У.бр: 99/2013 од 05.02.2014 и У.бр 108/2013 од 18.02.2015 година.

и тоа како за планираниот престој така и за враќање во државата од каде доаѓа..., а во оваа насока основна заложба на Република Македонија е изградба на систем на гранична контрола кој ќе биде компатибилен на стандардите на Шенгенскиот правен поредок во кој се вградени највисоките демократски придобивки на европските земји.“

б. Основни судови

Лицата кои се засегнати од спорната пракса имаат право да бараат заштита и пред редовните судови во парнична постапка со поднесување на тужба против МВР. Парничната постапка има неколку предности како што се: можноста да се истакнат повеќе барања (утврдување на дискриминација, утврдување на повреда на лични права, барање за надомест на материјална и нематеријална штета, како и справедлив надомест), изведувањето на докази согласно начелата на јавност, непосредност и контрадикторност, можност за префрлање на товарот на докажување во однос на барањето за утврдување на дискриминација, итн.

МЗМП во последните три години овозможи да се поднесат вкупно **22** тужби до основните судови во РМ. Сите тужби се однесуваат на идентична фактичка состојба²⁹. Со тужбите се бара: утврдување на дискриминација и повреда на личното право на слобода на движење како и надомест на материјална и нематеријална штета. До сега донесени се четири првостепени одлуки по однос на овие тужби од кои во две судот наоѓа дискриминација, а во две го одбива тужбеното барање како неосновано. Една од првосепените одлуки со која е уважено тужбеното барање е потврдена од страна на второстепениот суд. Во овој документ ќе бидат само анализирани пресудите кои се однесуваат на предмети по кои е поднесена тужба во рамки на активностите на МЗМП.

- Пресуди со кои е уважено тужбеното барање

Основниот суд Скопје 2 во пресудата по предметот XXVIII П4-1228/13 од 11.04.2014 потврдена со пресуда бр. ГЖ 5165/14 од 23.09.2015 на Апелациониот суд Скопје утврди дека МВР со спорната пракса го повредила правото на еднаквост на тужителот додека го одбила барањето да се наложи на тужениот во иднина да врши дејствија на дискриминација против тужителот. Оваа пресуда беше првата пресуда во РМ во поглед на спорната пракса. Во образложението судот наведува дека „не е важно дали постојат некои статистики дека некои етнички групи се побројни како баратели на азил“. Според судот „секој граѓанин треба да биде третиран еднакво и профилирањето мора да се врши врз основа на објективни факти, а не врз основа на етничка припадност“. Во однос на забраната да се врши дејствието во иднина, судот се повикува на непостоење на судска надлежност.

Основниот суд Битола во пресудата по предметот П4 155/15 од 28.10.2015 година утврди дека МВР го повредил правото на еднаквост и правото на слободно движење на тужителите. Според судот „Во конкретниот случај на тужителите не им е дозволен излез од земјата, поради тоа што се припадници на Ромската заедница. Тужителите имале гарантен лист, повратни билети и парични средства, па сепак не им е дозволено да ја напуштат државата. На сите останати патници од автобусот им било дозволено да ја напуштат државата, што значи дека во конкретниот случај од страна на тужениот е извршен акт на дискриминација“.

²⁹ Се работи за: 1. Лица од ромска етничка припадност, 2. на кои им е спречен излез од државната граница независно која им била крајната дестинација, 3. спречувањето не е поради друга законска причина (поврзана со патна исправа или поради фактот што се наоѓаат во некоја евиденција како лице против кое се води кривична постапка или е закана за националната безбедност или јавното здравје).

- Пресуди со кои е одбиено тужбеното барање

Во останатите два предмета судот ги одбива тужбените барања и безусловно ги прифаќа образложенијата на МВР дадени во одговорот на тужбата, без оглед на нивната основаност и правна оправданост. Судот во двата предмети прифаќа гледиште дека во намерата за напуштање на нашата територија **потребно е да се почитуваат условите за влез во рамки на државите членки на ЕУ** без оглед на фактот што тоа не е уредено со ниту еден пропис кој има правна сила во РМ. Во образложенијата на овие пресуди судовите одат дотаму што цитираат и се повикуваат на одредбите од *Шенгенскиот граничен кодекс (членот 5)* кој како регулатива на ЕУ нема правна сила во РМ. Во една од пресудите дури Судот навел дека РМ е потписничка на Шенгенскиот договор што укажува на недоволно познавање на меѓународните договори кои РМ ги има склучено и ратификувано. Овие две постапки во моментот се во фаза на жалба и сеуште не се правосилни.

Извадок од пресудата по предметот XII П4-1277/14 од 24.12.2014 на Основен суд Скопје 2

Во намерата за напуштање на нашата територија потребно е да се почитуваат условите за влез и правото на слобода на движење во рамките на територијата на земјите членки на ЕУ, кој се дефинирани во членот 17 од Договорот, шенгенскиот граничен кодекс како и во директивата на ЕУ од 29. Април 2014 година (Службен весник на ЕУ l 158 од 30.04.2004 година).

Извадок од пресудата по предметот П1-12/15 од 07.07.2015 на Основниот суд Велес

*...сите дејствија превземени од овластените службени лица на тужениот се во согласност со Уставот, законите и позаконските прописи имајќи во предвид дека **РМ е потписничка на Шенгенскиот договор** со кој од нашата држава се бара да - преземе обврски за вршење на зајакнати гранични проверки при излез од државата...*

в. Управниот суд на РМ

Имајќи предвид дека повредата на слободата на движење и правото на еднаквост, кои се уставно загарантирани права, е сторена со дејствие на службено лице постои можност да се поднесе **предлог за заштита на права до Управниот суд на РМ**. Ова правно средство е уредено со Законот за Управните спорови (чл.55-65). Доколку Судот најде дека предлогот е основан, ќе донесе решение со кое ќе го забрани натамошното вршење на дејствието, ќе определи што е потребно за да се поврати поранешната состојба и ќе определи санкции во случај на неизвршување на решението.

Со цел да се утврди дали овој правен механизам е применлив и ефикасен во случајот на т.н „вратени од граница“ беа поднесени два предлога до Управниот суд на РМ со кои се побара заштита од незаконито дејствие. Управниот суд на РМ ги отфрли и двата предлога како неуредни³⁰ со образложение дека не била доставена одлуката со која е повредено правото иако од описот во предлогот е очигледно дека се работи за дејствие.

4.2 Кои решителни правни прашања се отворија пред судовите, а чие решевање е потребно за да се утврди дали постапувањето е законито или не?

Во постапувањето пред судовите се отворија неколку спорни правни прашања во однос на законитоста на постапувањето на МВР. Правилното разрешување на овие

³⁰ УСПИ бр. 10/2013 од 11.11.2013 и УСПИ бр. 9/2013 од 24.10.2013.

правни прашања е суштински предуслов за носење на правилна и законита одлука. Во продолжение ќе бидат презентирани и анализирани прашањата.

- **Дали согласно прописите кои имаат правна сила во РМ, македонските државјани при излез од државата треба да докажат дека ги исполнуваат условите за влез во државата каде патуваат?**

Законот за гранична контрола не содржи ниту една одредба која воспоставува обврска за државјаните на РМ при излез од територијата на РМ да докажат на граничните службеници на РМ дека ги исполнуваат условите за влез во државата која е нивна крајна дестинација. Во овој закон, за македонските државјани при преминување на државната границата се предвидени т.н *минимални гранични проверки*.³¹ Минималните гранични проверки содржат два вида на проверки, првата се однесува на самата патна исправа, дали е украдена, злоупотребена, изгубена и сл.³² Втората група на проверки содржи овластување за службеникот врз не систематска основа да провери во соодветните евиденции и електронски бази на податоци дали лицата кои ја преминуваат границата претставуваат закана за националната безбедност, јавната политика, меѓународните односи или закана по јавното здравје.³³

- **Каква е правната природа на т.н. Schengen Border Code (Шенгенски граничен кодекс) во РМ, односно дали е применлив во РМ?**

Имајќи предвид дека во неколку пресуди овој пропис беше цитиран од страна на судовите, потребно е да се утврди точно неговата правна природа. Шенгенскиот граничен кодекс е **регулатива**³⁴ на Европскиот парламент и Советот на ЕУ со која се воспоставуваат правила на заедницата со кои се уредува движењето на лица преку границите. Овој кодекс не треба да се меша со Шенгенскиот договор. Регулативата е правно обврзувачки пропис кој што има непосредно и директно правно дејство на целата територија на ЕУ. Регулативата како таква е правно образувачка за државите кои се членки на ЕУ. Република Македонија не е членка на ЕУ и согласно тоа, до зачленувањето во ЕУ, регулативите на ЕУ не се извор на правото во РМ и одлуките и дејствијата на државните органи и судовите не можат да бидат засновани на нив. Судовите доколку веќе се повикуваат на овој пропис³⁵ можеле да го наведат членот 13 од оваа регулатива, кој јасно уредува дека во случај на одбивање на влез во државите од Шенген зоната ќе биде донесена и доставена образложена одлука, на која лицето ќе има право на жалба, нешто што во РМ не беше случај во спорното постапување на граничната полиција.

- **Дали од гледна точка на правниот систем, почитувањето на меѓународните односи на РМ со земјите членки на ЕУ како и со ЕУ како заедница, има предност пред почитувањето на човековите права и слободи на македонските граѓани?**

Меѓународните односи помеѓу државите не се извор на право и на нив не може да се повикува суд при образложување на одлука. Нивната трансформација во

³¹ Член 15 став 3 од Законот за гранична контрола.

³² Член 15 став 2 од Законот за гранична контрола.

³³ Член 15 став 4 од Законот за граничната контрола.

³⁴ REGULATION (EC) No 562/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)

³⁵ Иако тоа не е дозволено. Согласно членот 98 од Уставот на РМ и членот 2 став 1 од Законот за судовите судовите судат и ги засноваат своите одлуки единствено врз основа на Уставот на РМ, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Шенгенскиот граничен кодекс не е ниту еден од овие прописи.

задолжителното право е можна само преку отелотворување во меѓународни договори кои ќе бидат ратификувани во согласност со Уставот на РМ. Сепак, дури и кога се работи за ратификувани меѓународни договори, тие не можат да бидат основ за ограничување на слободите и правата кои како примарна темелна вредност, можат да се ограничат единствено во случаи утврдени со Уставот на РМ.

- **Дали РМ е потписничка на Шенгенскиот договор?**

Во една од пресудите беше наведено и дека РМ е потписничка на Шенгенскиот договор. РМ не е земја потписничка на Шенгенскиот договор, ниту пак има пристапено кон него³⁶. Шенгенскиот договор ја воспоставува Шенген зоната која не смее да се меша со ЕУ од причина што иако најголемиот дел од државите на ЕУ се дел од Шенген зоната сепак се работи за две одвоени меѓународни иницијативи. Дури и членството на РМ во ЕУ во иднина нема автоматски да значи пристапување и кон Шенген зоната.

4.3 Заклучоци - Дали судовите досега овозможуваат соодветна правна заштита на лицата кои се засегнати од оваа пракса?

Поведените постапки опишани претходно го отворија прашањето дали и во која мерка судовите овозможуваат заштита на човековите права во смисла на член 50 став 1 од Уставот на РМ. Со други зборови дали граѓаните имаат пристап до брза и ефикасна судска постапка, заснована на начелата на приоритет и итност која ќе овозможи правилно и законито утврдување дали нивните права на слобода на движење и еднаквост се повредени или не. Дополнително, се отворија прашања поврзани со правните импликации од безвизниот режим како и од процесот на пристапување на РМ кон ЕУ. Во продолжение се наоѓаат клучните заклучоци во однос на проблемите и предизвиците со кои се соочуваат граѓаните при барање на судска заштита пред судовите и Уставниот суд кои го отежнуваат пристапот до ефикасна правна заштита.

а. Заштитата пред Уставниот суд на РМ

- Неопфатеност на правото на слободно движење како право за кое може да се бара заштита од Уставниот суд на РМ ја ограничува можноста да се навлезе во суштината на проблемот од каде извира нееднаквиот третман.
- Обврска во барањето да се наведат сите факти и докази и непрефрлање на товарот на докажување од лицето кое бара заштита кон оној што дискриминирал значително го отежнува пристапот до правда. Лицето кое е засегнато од спорната пракса ниту може да земе изјави од лицата кои биле со него на граничниот премин, ниту пак има пристап до камерите или други соодветни докази. Судот мора да ја земе во предвид оваа нееднаквост помеѓу странките и да го примени принципот на префрлање на товарот на докажување кој е веќе прифатен и во нашето законодавство со Законот за спречување и заштита и дискриминација.
- Судот не одржува јавна расправа, иако со деловникот по правило треба да одржи. Јавната расправа значително може да го олесни утврдувањето на фактичката состојба. Ова е генерален проблем на Судот³⁷, меѓутоа кога се работи за ваква сензитивна тема јавната расправа треба да е задолжителна. Само преку јавна расправа на која ќе учествуваат странките во постапката и останати стручни лица, Судот ќе може правилно да ја утврди фактичката состојба и врз основа на тоа да донесе соодветна одлука.

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm

³⁷ Судот во последните 5 години има одржано само една јавна расправа, а постапувал во повеќе од 15 барања.

- Неконзистентна и противречна судска пракса во однос на прашањето дали слободата на движење може да се ограничи поради причини надвор од оние утврдени со членот 27 став 3 од Уставот на РМ.

б. Заштита пред редовните судови

- Примената и засновање на одлука на пропис кој нема правна сила во РМ (Шенгенскиот граничен кодекс) од страна на некои судови значително ја доведува во прашање професионалноста и интегритетот на судиите кои постапувале по овие предмети.
- Невоедначена и противречна судска пракса помеѓу судиите од ист Основен суд во однос на ова прашање.
- Постапките пред редовните судови се релативно скапи. Потребна е помош од адвокат, плаќање на судски такси како и трошоци за вештачења, а од друга страна секогаш постои ризикот од губење на спорот, што пак повлекува и плаќање на трошоците на спротивната странка. Ова може влијае на одвраќање на граѓаните од поведување на постапки.

в. Заштита пред Управниот суд

- Барањето да се достави акт/одлука за спречувањето на излез од државата во постапката која се поведува заради дејствие на надлежен орган претставува неправилна примена на одредбите од член 55 – 65 од Законот за управните спорови.

5. Што можеме да очекуваме ако продолжи ваквото постапување?

- **Европскиот суд за човекови права во Стразбург да донесе пресуди против РМ поради постапувањето на МВР**

Дел од граѓаните кои биле засегнати од спорната пракса, побарале и не добиле правда од домашните судови, веќе имаат поднесено или ќе поднесат жалби до Европскиот суд за човекови права во Стразбург. Судот во поглед на слободата на движење³⁸ како и во поглед на забраната за дискриминација³⁹ има изградено значителна судска пракса и има прифатено јасни гледишта и принципи. Според тоа, под претпоставка дека жалбите ќе ги запазат сите формални и процедурални критериуми, може да се очекува дека Судот ќе ги прифати жалбите и ќе утврди повреда имајќи ја во предвид сопствената судска пракса⁴⁰ дека Република Македонија го повредила правото на слобода на движење и забраната за дискриминација.

Имајќи го предвид големиот број на засегнати лица можна е ситуација да бидат поднесени повеќе апликации кои би биле споени во еден предмет⁴¹ што ќе укаже на раширеноста на оваа појава во РМ. Доколку се донесат пресуди во кои ќе биде најдена повреда од страна на РМ, државата покрај тоа што ќе биде приморана да исплати правичен надоместок на лицата ќе мора да спроведе и мерки со цел да се спречи ваквото

³⁸ Заштитено со членот 2 од Протоколот 4 кон ЕКЧП

³⁹ Заштитена со членот 14 од ЕКЧП

⁴⁰ *Stamose v. Bulgaria*, Application no. [29713/05](#)

⁴¹ Правило 42 од Правилата на ЕСЧП.

постапување во иднина. Извршувањето на пресудите е во надлежност на Комитетот на министри на Советот на Европа што може да резултира и со намален углед на РМ во поглед на почитувањето на човековите права.

- **Намалување на довербата на една цела етничка заедница во правниот систем на РМ**

Ваквата пракса несомнено најмногу ја засега ромската етничка заедница. Значителниот број на случаи создава страв помеѓу припадниците на оваа етничка заедница кога се одлучуваат да патуваат во странство, макар тоа да е и во Р.Србија. Стравот, како и свеста дека тоа што врз нив се врши е незаконски, ја намалува довербата на овие граѓани спрема институција какво што е МВР, а чија работа многу често зависи од соработката и поддршката од граѓаните. Покрај самата пракса на МВР, спорните пресуди на дел од судовите во државата дополнително ја намалуваат довербата во државните институции општо и создава перцепција дека правдата е невозможно да се добие особено кога од другата страна е институција како МВР. Ова во вакви околности само придонесува за намалувањето на угледот на судовите во општеството.

- **Воспоставување на политика на заобиколување на правото во случаи кога државата е исправена пред определени политички предизвици**

Спорното постапување на МВР и неговото задржување повеќе од четири години како мерка за заштита на безвизниот режим може да воспостави погубен преседан за правниот систем на РМ. Како што претходно беше образложено ваквото постапување е незаконско и ги повредува човековите слободи и права. МВР како и Владата на РМ се (или треба да бидат) целосно свесни за тоа, меѓутоа сепак во име на т.н повисоко добро односно заштита на визната либерализација се заобиколува правото и се прибегнува кон оваа мерка. Ваквата пракса може да даде за право во иднина, секогаш кога извршната власт ќе биде исправена пред некој политички предзвик или меѓународен притисок да го заобиколи Уставот на РМ и да дозволи или стори повреда на човековите права на македонските државјани.

6. Препораки:

- **Задолжителен престанок со спорното постапување**

Министерството за внатрешни работи на РМ потребно е да престане со постапувањето на спречување на македонски државјани да излезат од територијата на РМ со образложение дека на тој начин се заштитувале меѓународните односи на РМ со ЕУ. Ова од едноставна причина што ваквата пракса нема правен основ ниту во Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот.

Со ваквото постапување се повредува правото на слобода на движење и правото на еднаквост, а се еродира и системот на владеењето на правото со отсуството на соодветна постапка. Политичките импликации кои ова прашање може да ги носи во смисол на можност за загрозување на меѓународните односи со државите од Шенген зоната не можат и не смеат да бидат основ за ограничување на основните човекови права на граѓаните на РМ кои се темелна вредност на уставниот поредок во РМ. Меѓународните обврски кои РМ ги има превземено треба да бидат инкорпорирани во постојната уставната рамка, а не правниот систем да се покорува на меѓународните односи.

- **Зголемен фокус на подобрување на информираноста на граѓаните за условите за патување во земјите од ЕУ**

Бранот на лица од РМ кои побараа азил во државите од Шенген зоната во најголем дел беа доведени во заблуда дека ќе им биде признаено право на азил и дека ќе можат да емигрираат. Дополнително, во меѓувреме дел од овие држави ги забрзаа постапките за одбивање на барањата за азил и ги намалија месечните надоместоци кои ги добиваат барателите. Поради тоа потребно е на граничните премини да постои поактивна промоција при што преку постери и летоци може да се информираат граѓаните за условите за влез во земјата која е нивна крајна дестинација, за причините поради кои може да им биде спречен влез во државта и за неможноста тие да побараат азил поради економски причини, како и за последиците кои ќе ги имаат доколку се депортирани.

- **Правни анализи и обуки за судии и адвокати за правните импликации од безвизниот режим и процесот на пристапување кон ЕУ**

Дилемите кои ги отворија поведените судски постапки во однос на правната природа на обврските кои РМ ги има преземено како од визната либерализација така и од процесот на пристапување кон ЕУ ја наметнуваат потребата од изработка на соодветни правни анализи кои ќе ги разјаснат правните прашања кои се отвораат. Дополнително откако би биле изработени соодветните правни анализи потребно е да се обучат судиите и адвокатите за правните импликации од овие процеси.

Листа на референци:

1. Прописи на РМ

Устав на Република Македонија

Закон за гранична контрола (Службен весник на РМ бр. 171/2010, 41/2014 и 148/2015)

Правилник за формата и содржината на штембилот за влез и излез во РМ и начинот и постапката на неговото втиснување (Сл. Весник на РМ бр. 46/2012)

Деловникот на Уставниот суд на РМ (Сл. Весник на РМ бр. 70/1992)

Законот за Управните спорови (Сл. Весник на РМ бр. 62/2006 и бр. 150/2010)

Спогодбата меѓу Владата на Република Македонија и Владата на Република Србија за услови за патување на државјаните на двете земји (Службен весник Број 172/11)

Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји членки (Сл. Весник на РМ бр.28/2001), протоколите со која таа се изменува и дополнува (Особено чл. 76 и 77),

Спогодбата меѓу Република Македонија и Европската заедница за олеснување на издавањето визи (Сл. Весник на РМ бр.141/2007)

Спогодбата меѓу Република Македонија и Европската заедница за преземање на лица кои престојуваат без дозвола (Сл. Весник на РМ бр.141/2007)

2. Пропси и акти на ЕУ

Регулативата бр. 1244/2009 на Советот на Европската Унија со која се измени Регулативата бр.539/2001.

REGULATION (EC) No 562/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)

3. Извештаи

Commission staff working paper on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0472>

UNHCR Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010, Geneva 2011. Page 19. Available at: <http://www.unhcr.org/4d8c5b109.pdf>

European Commission Assylum in Europe Infographic 2011 available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/infographics_asylum_en.pdf

Извештај од Нилс Муижниекс Комесар за човекови права на Советот на Европа по неговата посета на „поранешната југословенска Република Македонија” од 26 до 29 ноември 2012, стр. 29, т.106, април 2013

Годишен извештај за работата на Народниот Правобранител на РМ за 2014, Скопје Март, 2015 <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2014/GI%202014.pdf>

Европски центар за правата на Ромите, Слободата на движење на Ромите во РМ
Достапно на: <http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-factsheet-freesom-of-movement-for-roma-in-macedonia-macedonian-26-february-2014.pdf>

4. Судски одлуки:

Одлука У.бр. 189/2012 од 25.06.2014 на Уставниот суд на РМ

Решение на Уставниот суд на РМ У.бр. 108/2013 од 18.02.2015

Решенија на Уставен суд на РМ У.бр: 99/2013 од 05.02.2014

Пресуда на Основниот суд Скопје 2 (XXVIII П4-1228/13)

Пресудата на Основен суд Скопје 2 Скопје (XII П4-1277/14)

Пресудата на Основен суд Велес по предметот (П1-12/15)

Решение на Управниот суд на РМ УСПИ бр. 10/2013 од 11.11.2013

Решение на Управниот суд на РМ УСПИ бр. 9/2013 од 24.10.2013

Stamose v. Bulgaria (Application no.2971/05) Повреда на правото загарантирано на правото утврдено со ставот 2 од членот 2 од Протоколот 4 од ЕКЧП и членот 13 од ЕКЧП.

CASE OF BAUMANN v. FRANCE (Application no. 33592/96)

CASE OF TIMISHEV v. RUSSIA Application nos. 55762/00 and 55974/00, ECtHR, Judgment of 13 December 2005

Проект на УСАИД за заштита на човековите права

Македонско здружение на млади правници

Ул. Златко Шнајдер бр. 4а-1/3, 1000 Скопје, тел. 02/3220-870

Лице за контакт: Гоце Коцевски, gkocevski@myla.org.mk

Забелешка:

Ова правно мислење е овозможено со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата за меѓународен развој на Соединетите Американски Држави (УСАИД). Содржината е одговорност на Македонското здружение на млади правници и не ги изразува ставовите на УСАИД или Владата на САД.

USAID Defending Human Rights Project

Macedonian Young Lawyers Association

Zlatko Shnajder 4a-1/3, 1000, Skopje, phone: 02/3220-870

Contact person: Goce Kocevski, gkocevski@myla.org.mk

Disclaimer:

This legal opinion is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the responsibility of Macedonian Young Lawyers Association and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.