2022

СПРОВЕДУВАЊЕ НА ГЛОБАЛНИОТ АКЦИСКИ ПЛАН (2014-2024) ЗА СТАВАЊЕ КРАЈ НА БЕЗДРЖАВЈАНСТВОТО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

АЛЕКСАНДРА ЕФРЕМОВА

МЗМП

Глобален Акциски План за ставање крај на бездржавјанството 2014 – 2024

Овој документ е изработен во рамките на проектот на Канцеларијата на Високиот Комесаријат за бегалци на Обединетите нации - УНХЦР во Скопје „Застапување интереси за решенија, правна помош и застапување на лица од интерес на УНХЦР", спроведуван во партнерство со Македонското здружение на млади правници. Авторите се целосно одговорни за мислењата, коментарите и другите придонеси содржани во овој документ, што не секогаш ги споделува УНХЦР, ниту го обврзуваат УНХЦР.

Вовед – поим за бездржавјанство и донесувањето на Глобалниот Акциски план за ставање крај на бездржавјанството до 2024 година

Бездржавјанството е феномен кој се среќава насекаде во светот. Тоа е состојба кога едно лице не е препознаено како државјанин од страна на ниту една држава, согласно националните прописи на истата. Во светот, и денес, повеќе милиони луѓе се уште се соочуваат со истиот проблем односно со неможноста да ја докажат припадноста или правната врска со една држава.

Мандатот за заштита и решавање на овој проблем му е доверен на Високиот Комесаријат за бегалци на Обединетите Нации (УНХЦР). За таа цел, согледувајќи ја потребата за системско решавање на проблемот, во октомври 2013 година, УНХЦР повика на целосна заложба на интернационалната заедница со цел да се стави крај на проблемот со бездржавјанството.

Во 2014 година, УНХЦР започна со спроведување на глобална кампања која е насочена кон ставање крај бездржавјанството до 2024 година со називот „Јас припаѓам“ (IBELONG).[1] Целта на оваа кампања е да се стави крај на веќе идентификуваните случаи, како и да се спречи да се појават вакви случаи во иднина. Истата година, напоредно со започнувањето на кампањата, се донесе и Глобален Акциски план за 2014-2024 година за ставање крај на бездржавјанството.[2]

Главните цели кои се предвидени да се постигнат со акцискиот план се:

- **↘ Решавање на постоечката состојба со бездржавјанството;**
- **↘ Превенција на нови случаи на бездржавјанство и**
- **↘ Подобрена идентификација и заштита на популацијата без државјанство.**

Глобалниот Акциски план содржи десет акции кои се препорачани во насока на остварување на целите на планот. Во насока на спроведување на планот, се охрабруваат сите држави кои се соочуваат со овој проблем да преземат една или повеќе од предложените акции, во зависност од состојбата во секоја земја индивидуално. Покрај државите, се охрабруваат и невладините организации, регионалните организации, како и меѓународните организации, но и самите лица без државјанство да го дадат својот придонес и поддршка на државите во имплементација на овој план и остварување на предвидените цели.

Што се однесува до бездржавјанството во Република Северна Македонија, овој проблем за прв пат беше идентификуван веднаш по прогласувањето на независноста во 1991 година.

[1] Повеќе достапно на: https://www.unhcr.org/news/latest/2014/11/545797f06/unhcr-launches-10-year-global-campaign-end-statelessness.html

[2] Повеќе достапно на: https://www.unhcr.org/protection/statelessness/54621bf49/global-action-plan-end-statelessness-2014-2024.html

Имено, по прогласувањето на независноста во 1991 година и донесувањето на Законот за државјанство на Република Македонија во 1992 година,[3] во државата останала да живее една категорија лица, кои своето потекло го водат од земјите кои биле во состав на поранешната Југословенска федерација, но поради непознавање на законските прописи, не се запишале ниту во македонско, ниту во државјанство на некоја друга земја.

Пописот од 2002 година во земјата идентификуваше 17.652 лица без државјанство, кои се изјасниле како: 11.792 Македонци, 3.555 Албанци, 734 Роми, 603 Турци, 413 Срби, 184 Бошњаци, 134 Власи и 237 лица од друга националност. Последователно, во 2004 година со Законот за измени и дополнување на Законот за државјанство била предвидена можност за овие лица согласно член 14 во рок од две години од донесувањето на законот, да поднесат барање за прием во македонско државјанство. Речиси 20 години подоцна, повеќето од овие случаи се решени со забележителен исклучок во однос на ромската заедница каде што остануваат 90% од случаите. Законската можност не била искористена во целост од сите лица кои живееле на територија на Република Македонија, а кои спаѓале во таа категорија, позната како „долготрајни вообичаени жители", а тоа што е карактеристично за бездржавјанството е дека претставува генерациски проблем, па во нашата земја постојат лица кои се втора и трета генерација лица без државјанство.

Дополнително, во 2010-2011 година, од страна на невладините организации се идентификувани и значителен број на лица кои не се запишани во матичната книга на родените. Од тогаш, направени се повеќе акциски чекори кон решавање на проблемот со незапишаните лица во матичната книга на родените, која е всушност и втората причина за појавата на бездржавјанството во нашата земја. Акциските чекори кои ги преземавме како земја почнуваат со потпишувањето на Загребската Декларација во однос на граѓанскиот статус и матичната евиденција во 2012 година,[4] понатаму во два наврати на терен е извршена идентификација на овие лица, објавен е јавен повик и донесен е посебен закон со кој се предвидува привремен упис во посебна матична книга, со цел, овие лица да добијат пристап до четири основни права за времетраење на постапката за редовен упис во матичната книга на родените. Сепак, проблемот с уште не е системски решен.

Оттука, сметавме дека е неопходно во понатамошниот текст да ги анализираме акциите предвидени со Глобалниот акциски план што се очекува да се преземат до 2024 година во насока на ставање крај на бездржавјанството и моменталната фактичка состојба во Република Северна Македонија, со препораки за целосно искоренување на овој феномен. Акциите ги таргетираат и двете групи на лица кои се соочуваат со проблемот на бездржавјанството, лицата со неодредено државјанство поради распаѓањето на СФР Југославија и лицата неевидентирани во матичната книга на родените.

[3] Текстот на законот е достапен на: https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/1.Zakon%20za%20drzavjanstvoto%20na%20RM%2067-92.pdf

[4] Достапно на: https://www.unhcr.org/events/commemorations/4ec12d0d9/za-greb-declaration-conference-provision-civil-status-documentation-registration.html?query=zagreb%20declaration

Акција 1

Решавање на главните постоечки ситуации на бездржавјанство.

↘ Цел до 2024 година: Решени поголемите случаи на бездржавјанство кои не се поврзани со бегалски статус.

Во нашата земја, сите идентификувани случаи на лица без државјанство се лица кои немаат бегалски статус и се т.н. in situ stateless или лица без државјанство кои имаат некаква врска со државата во која живеат, најчесто и кадешто се родени, но не може да им се утврди државјанството на конкретната земја, поточно државјанство на Република Северна Македонија.[5]

Согласно последниот попис одржан во 2021 година, во Република Северна Македонија како лица без државјанство се изјасниле 584 лица.[6]

Од друга страна, од вкупно 686 лица идентификувани на јавниот повик во 2018 и 2019 година, кои всушност се лица во ризик од бездржавјанство, едноцифрен број лица се пренесени во редовната матична книга на родените и конечно им е решен проблемот.

Инаку, во државата секојдневно се решаваат постоечки случаи на лица без државјанство, особено по донесувањето на Законот за изменување и дополнување на Законот за државјанство од 2021 година.[7] Со овој закон е предвидена, покрај веќе олеснетата натурализација за оваа категорија лица,[8] како и можноста за стекнување на државјанство по пат на брак со македонски државјанин, можност за стекнување на државјанство за одредена категорија лица во скратена и олеснета постапка. Имено, со овие измени се предвидува сите лица кои во 1991 година живееле на територијата на Република Македонија и можат да го докажат тоа со приложување на најмалку еден документ издаден од тогашните македонски институции, да поднесат барање за прием во македонско државјанство под олеснителни околности, во пократка постапка и без исполнување на одредени услови кои се задолжителни за останатите категории лица.

[5] Подробно објаснето на:
https://www.statelessness.eu/updates/blog/understanding-statelessness-what-are-different-contexts-statelessness-europe#:~:text=People%20who%20are%20stateless%20in%20situ%20have%20links%20with%20the,targeted%20nationality%20campaigns%20for%20instance.

[6] Достапно на:
https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/search/?searchquery=%d0%bb%d0%b8%d1%86%d0%b0%20%d0%b1%d0%b5%d0%b7%20%d0%b4%d1%80%d0%b6%d0%b0%d0%b2%d1%98%d0%b0%d0%bd%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%be&rxid=89e7e449-de25-4832-b1c2-f216dea4fd2e

[7] Достапно на: https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/174-21.pdf

[8] Согласно член 7-а од Законот за државјанство: Државјанство на Република Северна Македонија со природување може да стекне лице без државјанство или со признат статус на бегалец, ако од утврдувањето на без државјанството, односно признавањето на статус на бегалец до поднесувањето на барањето за прием во државјанство, законски и постојано живее на територијата на Република Северна Македонија најмалку шест години, да не бил казнуван во Република Северна Македонија со казна затвор во траење од најмалку една година, за дела за кои се гони по службена должност и кои се казниви според прописите во Република Северна Македонија, против него да не се води кривична постапка во Република Северна Македонија и ако ги исполнува условите од членот 7 став 1 точки 1, 3, 6, 7, 8 и 9 на Законот за државјанство.

Од донесувањето на измените на Законот за државјанство во 2021 година, до денес, решени се 177 случаи на лица кои се без државјанство и можеме да заклучиме дека овие измени позитивно влијаеја врз оваа категорија лица.

Некои случаи на лица без државјанство, кои имаа поднесено барање за прием во државјанство, согласно постоечките членови од Законот за државјанство, олеснета натурализација и брак со македонски државјанин, беа решени согласно новите измени на Законот за измени и дополнувања на Законот за државјанство од 2021 година.

Меѓутоа, се уште не се решени во целост сите случаи на лицата без државјанство.
Посебно кога се работи за лица во ризик од бездржавјанство кои не се запишани во матичната книга на родените. Во пракса, постапките за запишување во матичната книга на родените траат повеќе години поради тоа што е потребно да се приложат повеќе документи во прилог на барањето за запишување, документи кои лицата во голем број на случаи не можат да ги прибават. Дополнително, овие лица наидуваат на незаинтересираност и неажурност во однос на водењето на самата постапка од страна на матичните служби.

Државата покажува интерес да го реши ова прашање, посебно во последните неколку години, но за жал, решавањето на овој проблем не е од приоритетно значење за државата.
Во април 2022 година, Министерството за правда настапи со иницијатива за донесување на нов закон за матична евиденција, по што беше оформена и работна група која во моментот на пишување на оваа анализа се уште не е започната со работа.

Препорака:

↘ Потребно е државата сериозно да пристапи кон проблемот за решавање на постоечките случаи на лица без државјанство доколку сака да ја постигне целта предвидена со овој акциски план. Ова се однесува особено на Министерството за правда и Управата за водење на матичните книги, кои треба да бидат поефикасни во однос на запишувањето во матичната книга на родените на незапишаните лица, како и на Министерството за внатрешни работи кое треба да е поажурно во однос на регулирањето престој и приемот во државјанство на лицата без државјанство. Оваа препорака особено се однесува на лицата кои веќе се запишани во посебната матична книга на родените, а за кои с   уште не е започната постапка за упис во редовната матична книга на родените. Сметаме дека за овие лица најитно треба да се започне постапка за упис во редовната матична книга и да се почитуваат законските рокови во однос на донесувањето на решение за упис и издавање на прв извод од матична книга на родените.

↘ Потребно е и зголемување на капацитетите на Управата за водење на матични книги со компетентни и стручни кадри во областа на матичната евиденција и примената на Законот за општа управна постапка (ЗОУП), нивно константно усовршување, обука и едукација, како и поголема сервисна ориентираност кон остварување на правата на странките.

↘ Што се однесува до постапките за регулирање на престој, особено кога е потребно на лицето да му се регулира престој за прв пат или да му се дозволи постојан престој во државата, евидентно е дека постапките траат премногу долго. Најчесто времетраењето е по неколку месеци, а некогаш и по една година и повеќе, па поради тоа, сметаме дека е потребно Министерството за внатрешни работи да се придржува до законски предвидените рокови согласно ЗОУП во спроведувањето на постапките.

Акција 2

Да се осигура дека ниту едно дете нема да се роди без државјанство

Цели:

↘ Да нема пријавени случаи на деца без државјанство

↘ Секоја земја во нејзиното национално законодавство да предвиди доделување на државјанство на деца кои се без државјанство родени на нејзината територија.

↘ Секоја земја во нејзиното национално законодавство да предвиди доделување на државјанство на деца кои се со непознато потекло, пронајдени на нејзината територија (најденчиња).

↘ Сите земји да имаат утврдено заштитни механизми во националното законодавство за доделување на државјанство на деца на сопствените државјани кои се родени во странство и кои не можат да стекнат со друго државјанство.

Во однос на втората акција, во Република Северна Македонија делумно е исполнета предвидената цел кога се работи за деца родени или најдени на територијата на Република Северна Македонија.

Имено, согласно член 6 од Законот за државјанство на Република Северна Македонија е предвидено дека со македонско државјанство ќе се стекне и дете кое е родено и/или најдено на територија на Република Северна Македонија, чии родители се непознати или се со непознато државјанство или без државјанство.[9]

Што се однесува до најденчињата, во практиката оваа законска одредба се почитува и се применува. Но, не и за децата чии родители се лица без државјанство.

[9] Достапно на: https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/174-21.pdf

Проблемите со коишто се соочува нашата држава во поглед на втората акција посочуваат дека:

↘ Во нашата повеќегодишна пракса, не сме сретнале случај на дете чии родители се лица без државјанство да му биде одредено државјанство согласно оваа одредба.

↘ Дополнителен проблем се создава и со неможноста за навремен упис во матичната книга на родените на стотици деца поради административни пречки и проблеми, а со тоа и да добијат извод од матична книга на родените како потврда за нивниот идентитет, поради што остануваат во ризик од бездржавјанство повеќе години.

↘ Така на пример, доколку мајката на детето е малолетна, или и таа самата е лице без државјанство кое не поседува личен документ, детето не може да се запише во матичната книга на родените додека мајката не добие личен документ за идентификација. Ист е случајот и доколку родителите на детето живеат во нелегализиран објект и поради тоа не поседуваат лични документи.

↘ Доколку мајката и таткото на детето живеат во вонбрачна заедница, а мајката е странски државјанин, таа се задолжува од службените лица во матичната служба, како поткрепа на барањето за упис на своето дете, да достави и посебен документ од нејзината матична земја во кој ќе се наведе нејзиниот статус и таканаречена „брачна историја". Во практиката, ваков документ најчесто е невозможно да се прибави бидејќи во ниту една од соседните земји не се издава како посебен документ, туку овие податоци се видливи од самиот извод од матична книга на родените.

↘ Доколку едно дете е родено во домашни услови, во постапката за дополнителен упис во матична книга на родените потребно е да се доставаат и дополнителни потврди и изјави заверени на нотар. Дополнителните потврди и изјавите заверени на нотар вклучуваат потврда од педијатар за возраста на детето, изјава заверена на нотар доколку детето не било имунизирано и не посетувало училиште и ДНК анализа како доказ за крвно сродство. Згора на тоа, не се ретки случаите кога службеното лице, по сопствена проценка на случајот, смета дека овие дополнителни докази, како потврда од педијатар, изјава од нотар и ДНК анализа, се потребни и во случаите кога треба да се изврши упис во матична книга на родени на дете родено во болница т.е. кога е евидентно која е мајката на детето и на која возраст е истото.

Сето ова ги прави постапките за дополнителен упис во матична книга на родените сложени, скапи, недостапни до сите лица, правно несигурни во однос на исходот и апсолутно зависни од слободната проценка на службеното лице кое го решава предметот. Поради бавноста и комплексноста на овие постапки се креираат и дополнителни случаи на лица во ризик или без државјанство.

Во однос на лицата родени во странство, Законот за државјанство на Република Северна Македонија во член 5 предвидува можност за дете кое е родено во странство на кое едниот родител е македонски државјанин, а другиот родител е странец, да може да се стекне со македонско државјанство ако до наполнувањето на 18 години живот биде запишано во македонско државјанство или ако до наполнети 18 години живот постојано се насели во Република Северна Македонија со родителот кој е македонски државјанин.

Предвидено е стекнување на државјанство со природување и за иселеник од Северна Македонија и негов потомок до прво колено.

Препораки:

↘ Во Законот за матична евиденција да се предвиди обврска за државата дека секое дете родено на територија на Република Северна Македонија, без исклучок, ќе биде запишано во матичната книга на родените и ќе му биде утврден граѓанско-правен идентитет како предуслов за утврдување на државјанство и пристап до основните права.

↘ Да се поедностави постапката за дополнителен упис во матична книга на родените и истата да се направи лесно достапна до сите граѓани, да се ослободат од плаќање трошоци родителите на детето кое треба да се запише, доказите да се прибавуваат по службена должност и истата да се води со почитување на законските рокови.

↘ Да се усогласи практиката со законите во однос на утврдување македонско државјанство за децата чии родители се лица без државјанство или лица со непознато државјанство. На ваков начин, државата ќе покаже одлучност во справувањето со безржавјанството, особено кога се однесува на децата, но и ќе превенира во иднина да се појавуваат нови случаи на бездржавјанство кај децата.

Акција 3

Да се отстрани дискриминацијата по основ на пол од националното законодавство

↘ Цел: Сите земји во нивното законодавство да ги третираат мажите и жените еднакво во однос на пренесувањето на државјанството на своите деца и во однос на стекнувањето, менувањето и задржувањето на државјанството.

За жал, во светот се уште постојат земји во кои не е предвидена можноста мајката на детето да може да го пренесе нејзиното државјанството на своето дете.

Посебен проблем во овие случаи може да настане доколку и таткото на детето е лице без државјанство, доколку таткото е непознат, не е во можност да ги исполни административните барања за пренесување на државјанството на своите деца или нема волја да го стори тоа. Во тие случаи, детето останува без државјанство. Имено, и денес, во 28 земји мајките се уште не можат да го пренесат државјанството на своето дете, а во 46 земји во светот, жените се оневозможени да го пренесат државјанството на своите сопрузи.[10]

Во Република Северна Македонија согласно Законот за државјанство, детето може да се стекне со државјанството на неговата мајка, исто како и на неговиот татко и не постои дискриминација во однос на полот при пренесување на државјанството на своето дете.

[10] Достапно на: https://www.equalitynow.org/press_release/a-quarter-of-countries-still-have-nationality-laws-that-discriminate-against-women/

Меѓутоа, потребно е да се истакне дека постои извесна дискриминација во практиката во нашата земја во однос на дополнителното запишување во матичната книга на родените. Иако во Законот за матична евиденција не е посебно и изрично предвидено, во практиката, таткото без присуство на мајката не може да го запише своето дете во матичната книга на родените.[11] Исто е и во случаите кога мајката нема лични документи за идентификација, па нејзините деца не можат да бидат запишани во матичната книга на родените се додека мајката не добие личен документ за идентификација.

Препораки:

↘ Да се усогласи практиката со законот и да се дозволи еден родител да може да го запише своето дете.

↘ Да се почитуваат законите во практиката во однос на запишувањето во матичната книга на родените во случаите во кои мајката нема личен документ за идентификација. Во овие случаи, кога нема спорни прашања кои треба дополнително да се утврдуваат и решаваат, да се предвиди можност за запишување во матичната книга на родените од страна на таткото на детето.

Акција 4

Да се спречи негирање, загуба или лишување на државјанството врз основа на дискриминација.

↘ Цел до 2024:

Ниту една земја да нема национални закони за државјанство кои би дозволувале негирање, загуба или лишување на државјанството врз основа на дискриминација.

Во светот, најмалку 20 земји имаат национални закони кои дозволуваат негирање, загуба или лишување на државјанството по основ на дискриминација. Целта која треба да се постигне до 2024 година е во ниту едно национално законодавство во светот да не се дозволи негирање, загуба или лишување на државјанството по основ на дискриминација.

Во Република Северна Македонија, во Законот за државјанство не се придвидени вакви одредби, но не е ниту изрично забрането негирањето, загубата или лишувањето од државјанство по основ на дискриминација по било кој основ.

Во практиката, согласно неофицијалните информации, Ромите како етничка група се најпогодени од бездржавјанството, особено во случаите кога се работи за неможност да се запишат во матичната книга на родените, како причина за појава на бездржавјанството. Досега, не е утврдено дека се работи за дискриминација во овие случаи поради нивната припадност токму на оваа етничка заедница, туку најчесто се работи за нивниот начин на живеење. Тие многу често мигрираат од едно место во друго, живеат во сиромаштија, некогаш и во импровизирани живеалишта кои не се легализирани, па со тоа и не можат да извадат лични карти или да ја пријават адреси на живеење. Во некои случаи, проблемот е тоа што мајката на детето кое не е запишано во матична книга на родените е всушност малолетна.

Препорака:

↘ Иако во Република Северна Македонија не се среќава овој проблем како директен причинител на бездржавјанството, следејќи ги препораките содржани во Глобалниот Акциски план, корисно е во Законот за државјанство на Република Северна Македонија да се внесе посебна одредба со која би се предвидело дека изрично се забранува негирање, загуба или лишување од државјанство по основ на дискриминација. На тој начин, ќе се избегнат евентуални повреди во иднина по овој основ и појава на нови случаи на бездржавјанство.

Акција 5

Да се спречи бездржавјанството во случај на државна сукцесија.

↘ Цел до 2024 година: Ниту еден случај на бедржавјанство поради државна сукцесија.

Појавата на нови држави и трансферот на територии помеѓу постоечките држави (земји сукцесори) доведуваат до масивна појава на бездржавјанство. Според некои проценки, најмалку 620.000 луѓе останале без државјанство како последица на државна сукцесија во последните 30 години.

Државна сукцесија се појавува кога има трансфер на еден дел од одредена територија во друга држава, одделување на дел од територијата на одредена држава и создавање на една или повеќе нови држави и распаѓање на држава или формација од две или повеќе држави.

Република Северна Македонија до Септември 1991 година беше составен дел од Југословенската Федерација. По прогласувањето на независност во 1991 година, беше донесен и Закон за државјанство со кој беа предвидени начините на стекнување на македонско државјанство.

Во 2004 година беше изменет и дополнет Законот за државјанство со кои измени беше предвиден член 14, во кој беше предвидена можноста за стекнување македонско државјанство за сите државјани на републиките кои беа во состав на поранешна СФР Југославија, а кои по осамостојувањето на Македонија во 1991 година останале да живеат во неа, постојано живееле во неа и со која имале оформено постојана и ефективна врска.

Но, и денес с уште има случаи на лица без државјанство кои поради поради распаѓањето на поранешна Југославија, а поради неинформираност, незнаење на законските прописи или поради немање на средства, не се запишале ниту во македонско државјанство ниту во државјанство на некоја од другите земји. Некои од нив се веќе втора, па и трета генерација на лица без државјанство.

Националната легислатива за овие лица предвидува можност да го регулираат својот престој согласно Законот за странци и да им биде одобрен постојан или привремен престој, во зависност од специфичностите на случајот.

Во 2021 година беше донесена нова измена на постоечкиот Закон за државјанство со која се предвиде можност за сите лица кои биле државјани на поранешна СФР Југославија и државјаните на другите републики кои биле во состав на поранешната СФР Југославија, кои до 8 септември 1991 година живееле во Република Македонија,[11] да можат да стекнат македонско државјанство во рок од 3 години од донесувањето на овие законски измени доколку поседуваат најмалку еден доказ со кој можат да докажат дека до 8 септември 1991 година живееле во Република Македонија. Како доказ кој е потребно да посведочи во корист на оваа околност, согласно законот се сметаат: извод од матична книга на родените, здравствена книшка, доказ за вработување (М/1, М/2 образец), работничка книшка, сведителство или доказ за завршено образование, доказ за платен данок согласно законските прописи кои важеле во тоа време во Република Македонија, лична карта издадена од поранешна СФРЈ или Република Македонија, патна исправа (пасош) издаден/а од поранешна СФРЈ или Република Македонија, доказ за платена сметка за следните услуги: вода, електрична енергија, греење и слично.

На овој начин, на лицата кои се погодени од распадот на поранешна Југославија им е овозможено во повеќе наврати, на повеќе начини да можат да го регулираат своето државјанство и својот статус. Со тоа, во однос на ова прашање, Република Северна Македонија е усогласена со акциите предвидени со Глобалниот Акциски план за ставање крај на бездржавјанството.

Сепак, извесни отстапувања од преодните и завршните одредби се среќаваат во практиката, во одредени случаи, кога се бара доставување на повеќе од најмалку еден доказ (како што е законски предвидено) со цел да се докаже околноста дека лицето живеело во Република Македонија на 8 Септември 1991 година, како поткрепа на барањето за прием во државјанство.

Ова отстапување од законската одредба на Законот за измени и дополнување на Законот за државјанство, непотребно ја одолговлекува постапката за прием во државјанство и во повеќе случаи, подносителите на барањето за прием во државјанство не можат да обезбедат дополнителни докази.

Препорака:

↘ Доследно да се применуваат преодните и завршните законски одредби од Законот за државјанство на Република Северна Македонија донесени во 2021 година во поглед на докажувањето на фактот дека едно лице живеело на територија на Република Македонија до 8 септември 1991 година. Законот предвидува поднесување на најмалку еден документ како доказ, а во практиката, во одредени случаи се бара приложување на повеќе од еден доказ.

[11] Достапно на: https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=62e00bf70

Акција 6

Доделување статус на заштита на мигрантите кои се без државјанство и олеснување на нивната натурализација.

↘ Цел до 2024 година: 70 држави да бидат во можност да идентификуваат мигранти без државјанство преку процедура за утврдување на бездржавјанство која води до правен статус кој им овозможува престој и им гарантира уживање на нивните основни човекови права и пристап до олеснета натурализација на лицата без државјанство.

Покрај тоа што во светот лицата без државјанство најчесто потекнуваат и се родени во земјата во која што живеат, сепак некои од нив ја напуштаат земјата во која што се родени и стануваат бегалци или мигранти без државјанство. Најчесто, земјите во кои се населуваат и остануваат да живеат не им одобруваат легален престој, а земјите од каде што потекнуваат не ги примаат повторно назад. Конвенцијата на Обединетите нации поврзана со статусот на лицата без државјанство од 1954 година предвидува посебен режим на заштита на овие лица.[12] Еден од механизмите за заштита е и постапката за утврдување статус на лице без државјанстгво, со која им се утврдува посебен статус и им се овозможува олеснет пристап до натурализација и останатите права.

Во законодавството на Република Сверна Македонија не е предвидена посебна постапка за утврдување на статус на лице без државјанство, од причини што сите случаи на идентификувани лица без државјанство или во ризик од бездржавјанство досега, биле лица кои се родени или веќе подолго време живеат во Северна Македонија, а се засегнати од распадот на поранешна Југославија или таканаречени in situ бездржавјани. Иако на овие лица не им е утврден посебен статус на лица без државјанство, во дозволите за привремен или постојан престој кои им ги издава Министерството за внатрешни работи во делот „државјанство“ стои „XXX“ како ознака која укажува на тоа дека овие лица имаат непознато државјанство или немаат утврдено државјанство.

Оваа ознака се цени како доказ дека во конкретен случај станува збор за лице без државјанство во постапката за натурализација, па согласно неа, им се овозможува на овие лица да се стекнат со државјанство по пат на олеснета натурализација. Впрочем, наместо засметување на законски и постојан престој во државата во времетраење од седум години, овие лица потребно е да имаат законски и постојан престој во времетраење од шест години. На овој начин, македонското законодавство е компатибилно со двете релевантни конвенции за бездржавјанството на ОН: Конвенцијата за статусот на лицата без државјанство од 1954 година и Конвенцијата за намалување на бездржавјанството од 1961 година.

[12] Подробно објаснето на:
https://www.statelessness.eu/updates/blog/understanding-statelessness-what-are-different-contexts-statelessness-europe#:~:text=People%20who%20are%20stateless%20in%20situ%20have%20links%20with%20the,targeted%20nationality%20campaigns%20for%20instance.

Акција 7

Да се обезбеди евиденција во матичната книга на родените со цел превенција на бездржавјанството.

↘ Цел до 2024 година: Да не постојат случаи на деца без државјанство поради незапишување во матичната книга на родените.

Една од основните причини за појава на бездржавјанството во нашата земја е проблемот со запишувањето во матичната книга на родените. Ова е еден од најчестите причинители на бездржавјанството и во светот.

Во нашата земја, идентификувани се околу 686 лица, повеќето од нив деца, кои поради административни причини и пречки, не можат да се запишат повеќе години во матична книга на родените и да добијат извод од матичната книга на родените како потврда за својот идентитет и да се запишат во државјанство.

Како последица на тоа, тие се правно невидливи за системот, живеат во исклученост и сиромаштија и немаат пристап до основните права како сите останати државјани, вклучувајќи право на здравствена заштита, образование, социјални права и вработување.

Во 2020 година, во Република Северна Македонија беше донесен посебен закон, Закон за неевидентирани лица во матичната книга на родените,[13] но овој закон не претставува системско и конечно решение на проблемот. Со него се предвидува да се обезбеди привремена регистрација на лицата кои се пријавиле на јавниот повик во 2018 и 2019 година како незапишани лица во матична книга со цел да добијат пристап до четири основни права: здравствена заштита, образование, социјална парична помош и вработување.

За жал, овој закон се уште не се применува во практиката од причина што системот не може да го препознае евиденционен број кој се одредува на секое лице, а кој треба привремено да го замени матичниот број за овие лица. Поради тоа, лицата со ваков евиденцион број не можат да влезат во системот на корисници на услугите.

Во јули 2022 година, од страна на Народнот Правобранител беше испратено известување до Владата со цел да се побара продолжување на рокот за поднесување на барања за издавање документи од посебната матична книга на родените и беше известена Владата дека лицата кои веќе имаат добиено документи од посебната матична книга на родените не можат да добијат пристап до основните права поради тоа што системот не го препознава одредениот евиденционен број. Во одговорот од Владата се наведува дека рокот за поднесување на барањата за издавање на документите од посебната матична книга на родените ќе се продолжи за уште најмалку една година, како и дека е потребно да се усогласат постоечките законски прописи со овој закон со цел да им се обезбеди непречен пристап до овие четири права на лицата. Сепак, до овој момент, ништо од наведенето не е направено.

[13] Достапно на: https://www.slvesnik.com.mk/Issues/606043d405e847ee92c7eaed5c8bd389.pdf

Во однос на уписот во редовната матична книга на родените, во пракса постапката трае долго и се надминуваат законските рокови дури и по неколку години. Притоа, постои и преголема дискреција и самоволие во однос на одлучувањето кои документи се потребни да се приложат во поткрепа на барањето.

Самото водење на предметите од страна на службените лица е бавно, неквалитетно и неефикасно, матичните служби не се сервисно ориентирани во служба на граѓаните и многу често се губат предметите со сите поднесени докази. Сето ова оди на директна штета на граѓаните и е недозволиво.

С уште се применува воспоставената практика, доколку мајката не е запишана во матична книга на родените или не поседува личен документ за идентификација, таткото на детето да не може да го запише своето дете.

Исто така, постои и невоедначеност на постапките во различни градови, но и општини во ист град, што упатува повторно на апсолутно дискреционо право и самоволие на службеното лице да одлучува во постапката, но не постои дисциплинска или друг вид на одговорност за лицето доколку неговото непрофесионално и несовесно постапување е на штета на странката.

Во моментов постои иницијатива за законски реформи т.е. процес да се донесе нов Закон за матична евиденција, со надеж дека во истиот ќе биде предвидена и посебна постапка за дополнителен упис во матична книга на родените која ќе биде поедноставна, побрза и поефикасна во однос на спроведувањето на запишувањето и добивањето на прв извод.

Препораки:

↘ Да се гарантира со закон дека секое дете ќе биде запишано во матична книга на родените веднаш по раѓањето без оглед дали мајката поседува личен документ или не.

↘ Да се предвиди во Законот за матична евиденција дека доколку мајката не поседува личен документ за идентификација, се дозволува на таткото на детето да го запише детето во матичната книга на родените.

↘ Во Законот за матична евиденција да се предвиди посебна постапка за утврдување на време и место на раѓање на детето/лицето.

↘ Постапките за упис во матичната книга на родените да се поедностават и да се почитуваат законските рокови одредени со ЗОУП и Законот за матична евиденција. Постапка за дополнителен упис во матичната книга на родените да биде брза, ефикасна, достапна за сите граѓани, унифицирана и ослободена од слободното оценување на службеното лице во однос на потребните докази кои треба да се приложат во поткрепа на барањето.

↘ Да се унифицира постапката за упис во матичната книга на родените (и постапката за уписот во рок и постапките за дополнителен упис) и таксативно да бидат наведени доказите кои се потребни да се достават во поткрепа на барањето за дополнителен упис во МКР, со цел да се спречи во иднина службеното лице самоволно да одлучува кои докази ќе бидат потребни да се достават во постапката.

↘ Да се зголеми улогата на Центрите за социјална работа во однос на можноста за запишување на лице/дете во матична книга на родените со помош на посебен старател, задолжен за спроведување на постапката за запишување во матичната книга на родените и заштита на интересите на овие лица се до моментот на запишување во матичната книга на родените.

↘ Градење на капацитетите на Управата за водење на матичните книги на родените во насока на постојана обука на вработените за законските прописи и нивно доследно применување, одговорност за несовесно работење кое е на штета на странките, поголема сервисна ориентираност кон остварување на правата на странките, модернизација на матичните служби, и електронско водење на предметите (бидејќи е честа појавата на губење на предмети заедно со сите приложени докази).

↘ Воведување на едношалтерски систем и прибавување на потребните докази по службена должност секогаш кога е тоа возможно.

↘ Воведување на систем на поплаки и отворени денови за прием на странки во секоја матична служба и евалуација на работата на вработените.

↘ Поголема соработка на Управата за водење на матичните книги со Центрите за социјална работа, Министерството за внатрешни работи, болниците и граѓанските организации во насока на решавање на случаите на бездржавјанство поради незапишување во матична книга на родените.

Акција 8

Издавање на документи за потврда на државјанство на лицата кои имаат право на тие документи.

↘ Цел до 2024: Во ниту една држава да нема популација која согласно националните закони, има право да добие национални документи како потврда на своето државјанство, но државата не може или не сака да ги издаде истите.

Во голем број на случаи, поединци, иако имаат право на државјанство и се државјани на одредена земја, можат да останат без државјанство поради тоа што не можат да добијат лични документи како потврда на своето државјанство. Негирањето на правото одредени лица да добијат национални документи може да се појави како последица на дискриминација на одредени групи во државата кои не се препознаени и признаени како државјани. Постоечките информации говорат во насока на тоа дека оваа причина е една од поголемите причини за појава на бездржавјанство во одредени земји во светот. Појдовната точка е базирана врз основа на постоечки, но нецелосни информации, поради што не го рефлектира во целост постоењето на овој проблем. Непоседувањето или недостатокот на национални документи самото по себе не значи дека тоа лице е без државјанство.

Во Република Северна Македонија, ова е многу чест пример. Голем е бројот на лица кои живеат во социјален ризик, во живеалишта кои не се легализирани. Многу често тоа се импровизирани објекти, приспособени за живот, без пристап до струја и вода, поради што тие лица имаат проблем со пријавувањето адреса, докажувањето на сопственост и добивањето на лична карта.

Поради немањето на лична карта, мајката на новороденото дете не може да си го запише сопственото дете во матичната книга на родените поради тоа што не може да си го докаже сопствениот идентитет. Многу често, овие жени немаат ни пристап до здравствени услуги, па посебно во минатото, во голем број на случаи биле принудени своите деца да ги раѓаат во домашни услови.

Со истиот проблем се соочуваат и бездомниците, кои немаат свое живеалиште. Тие не се во можност да пријават живеалиште на конкретна адреса и да добијат лична карта, поради што им е оневозможен и пристапот до останатите права.

Ова се административни пречки кои им го отежнуваат пристапот до лични документи на поединци. Во случајот со незапишаните деца во матична книга на родените, водат и до појава на лица во ризик од бездржавјанство.

Како позитивен напредок е тоа што во моментот на пишување на оваа анализа, во подготовка се законски измени на постоечкиот закон за живеалиште и престојувалиште со кои ќе се предвиди пријавување на живеалиште т.е. престојувалиште на бездомниците на адреса на месниот центар за социјална работа.

Препораки:

↘ Државата да ги отстрани административните пречки во однос на добивањето лични документи за докажување на сопствениот идентитет и државјанство, на лицата на кои им следуваат.

↘ Промени на законот со кои ќе се предвиди можност и за лицата кои се бездомници да добијат лични документи за идентификација со пријавување на живеалиште на адреса на месниот центар за социјална работа.

↘ Да се предвиди лесна и брза постапка за издавање на документи, достапна за сите граѓани.

Акција 9

Пристапување кон Конвенциите на ОН за бездржавјанство

↘ Цел до 2024:

- **140 земји да пристапат кон Конвенцијата од 1954 година**
- **130 земји да пристапат кон Конвенцијата од 1961 година**

Конвенцијата на ОН во врска со статусот на лицата без државјанство од 1954 година и Конвенцијата на ОН за намалување на бездржавјанство од 1961 година се двата основни меѓународни инструменти донесени со цел да обезбедат заштита на лицата без државјанство и да им обезбедат пристап до државјанство и до основните права.

Конвенцијата на ОН во врска со статусот на лицата без државјанство од 1954 година,[14] предвидува минимум стандарди во однос на однесувањето на земјите потписнички кон лицата без државјанство и нивниот пристап до основните права. Ова се однесува првенствено на пристапот до правото на образование, вработување и домување, право на идентитет, патни документи и административна помош, но конвенцијата не се ограничува исклучиво само на пристапот до овие права.

[14] Конвенција на ОН за намалување на бездржавјанството, достапно на: https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=62e00c1c4

Конвенцијата на ОН за намалување на бездржавјанството од 1961 година воспоставува интернационална рамка со цел да се осигура право на државјанство на секое лице.[15] За таа цел, потребно е секоја држава да предвиди заштитни механизми во националното законодавство со цел да се спречи појавата на бездржавјанството при раѓањето и подоцна, во текот на животот на еден човек. Сепак, во светот с уште постојат земји кои им немаат пристапено на овие најзначајни инструменти за заштита на лицата без државјанство и превенција.

Република Северна Македонија е земја пристапничка и на двете конвенции. Република Северна Македонија ја има ратификувано Конвенцијата за статусот на лицата без државјанство од 1954 година уште во 1994 година и истата е инкорпорирана во македонското законодавство. Конвенцијата на ОН за намалување на бездржавјанството од 1961 година е ратификувана во 2020 година.

Во извесен дел, националното законодавство е усогласено со Конвенцијата за намалување на бездржавјанството од 1961 година, па така, Законот за државјанство на Република Северна Македонија содржи одредби (донесени уште пред ратификувањето на оваа Конвенција) со кои се предвидува доделување на македонско државјанство за дете родено или најдено на територија на Република Северна Македонија, чии родители се непознати, или со непознато државјанство или се лица без државјанство.

Но, практиката покажува дека овој заштитен механизам само делумно се применува, во случајот на најденчиња, додека пак за децата чии родители се лица без државјанство или со непознато државјанство, до сега во практика не е сретнат ниту еден таков случај.

Останува обврската на нашата земја како земја потписничка на оваа значајна конвенција, да го усогласи своето национално законодавство со одредбите на конвенцијата во однос на спречување на бездржавјанството со доделување на државјанство на лице кое е родено на територијата на државата, а кое во спротивно би останало без државјанство.

Во однос на заштита на лицата од бездржавјанство во случај на губење на државјанството, законот во член 17 став 6 предвидува дека државјанството на Република Северна Македонија престанува со отпуст доколку „лицето поднело барање за отпуст и ако има странско државјанство или докаже дека ќе биде примено во странско државјанство".

Препорака:

↘ Усогласување на националното законодавство со член 4 од Конвенцијата за намалување на бездржавјанството, на начин што ќе се предвиди доделување македонско државјанство на лице кое е родено на територија на Република Северна Македонија, а кое во спротивно би останало без државјанство.

↘ Доследна примена на член 6 од Законот за државјанство на Република Северна Македонија, во делот на доделување македонско државјанство на дете чии родители се со непознато или без државјанство.

[15] Конвенција на ОН за намалување на бездржавјанството, достапно на: https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=62e00c1c4

Акција 10

Унапредување на квантитативните и квалитативните податоци за популацијата без државјанство.

↘ Цел до 2024 година: Јавна достапност на квантитативни и квалитативни податоци за лицата без државјанство во 150 земји во светот. Квалитативни анализи за популацијата без државјанство јавно достапни во 120 земји во светот.

Проценката на лицата без државјанството е комплициран процес имајќи го предвид фактот што тие многу често живеат на маргините на општеството и во ситуација која е неизвесна и несигурна.

Најчесто, лицата без државјанство, не само што се недокументирани, туку се и игнорирани од страна на надлежните институции, па нивната точна бројка е многу тешко да се утврди во националните официјални бази на податоци и регистри.

Многумина од нив дури се и неидентификувани и не влегуваат како бројка во официјалните национални пописи. За споредба, од 142 спроведени пописи до 2005 година, само 112 содржеле прашања во врска со државјанството, и од нив, помалку од 25% содржеле можност за попишувачите да ги регистрираат одговорите на лицата кои се изјасниле како лица без државјанство.[18]

За сите земји е неопходно да поседуваат квантитативни и квалитативни податоци за бројот на лицата без државјанство, нивната географска распространетост, демографски податоци, вклучувајќи пол и возраст, како и анализа на причинителите на бездржавјанството (вклучувајќи тука и граѓански, политички, социјални и економски права), како и анализа и преглед на пречките кои ги кочат потенцијалните решенија на овој проблем.

Во Република Северна Македонија, долги години немаше официјални податоци во однос на бројката на лицата без државјанство.

Во 2021 година беше одржан попис на населението, домаќинствата и становите во кој лицата без државјанство се опфатени како посебна категорија.

Од објавените резултати, 584 лица се попишале како лица без државјанство. [17]

Според етничката припадност, најбројни се припадниците на албанската етничка група кои се без државјанство 337, како Роми се изјасниле 130 лица, а останатите се Македонци 54, Турци 37, Бошњаци 9, Срби 5, Власи 1 и 11 лица како останати.

Според местото на живеење, најмногу лица без државјанство живеат на територија на Скопје: 159, Куманово: 113, Липково: 48, Кичево: 21, Петровец: 14 и други места, во незначител број. Според полот, 333 лица без државјанство се жени, а 251 мажи. Според возраста, најбројни се децата на возраст од 0-4 година или 104 деца од вкупната бројка на попишани.

Сепак, се поставува прашањето за веродостојноста на овие резултати, од причина што на јавните повици во 2018 и 2019 година објавени од Владата со кои се повикаа сите незапишани лица во матичната книга на родените да пополнат прашалник и да се пријават, регистрирани се 686 незапишани лица во матична книга на родените, кои поради тоа се во ризик од бездржавјанство.

[16] Повеќе на: https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=545b47d64&skip=0&query=global%20action%20plan%20statelessness

[17] Повеќе на: https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef

За споредба, Македонското здружение на млади правници заклучно со декември 2022 година има идентификувано 453 лица без државјанство, од кои 363 се Роми, 53 лица Албанци, 13 се декларирале како Ашкалии, 12 Бошњаци, 5 Македонци, 5 Срби, 1 Хрват и 1 Турчин. Согласно нашите податоци и долгогодишното искуство во обезбедување на бесплатна правна помош на овие лица, бездржавјанството како проблем најмногу се сретнува кај лицата од Ромската етничка заедница.

Македонското здружение на млади правници изработи брошура за полесна идентификација на лицата без државјанство и разликување од останатите странци од страна на попишувачите на пописот во 2021 година и истите беа доставени до Државниот завод за статистика.

Исто така, дискутабилно е и дали сите лица без државјанство, посебно тие што не поседуваат никаков документ (дозвола за престој на странец или извод од МКР) се изјасниле како лица без државјанство и се попишале, од причина што најчесто кај овие лица постои страв од приведување поради непоседувањето на лични документи.

Постои сомнеж и дали воопшто лицата кои не се запишани во матичната книга на родените биле попишани од страна на попишувачите како лица без државјанство, од причина што на двата јавни повици објавени од страна на Владата во 2018 и 2019 година, се пријавиле вкупно 686 незапишани лица во матична книга на родени, кои исто така се лица во ризик од бездржавјанство, а со пописот се попишани вкупно 584, во која бројка влегуваат и лицата без државјанство кои имаат изводи од матична книга на родените.

Во однос на оваа наша дилема, од страна на Државниот завод за статистика добивме одговор дека тие не водат евиденција и немаат податоци колку од попишананите резидентни лица без државјанство немале лични документи или имале документи за странец или привремени документи согласно Законот за неевидентирани лица во матична книга на родените. Од таа причина, нашите дилеми во однос на точноста на вкупната бројка на лица без државјанство се покажаа како основани.

Препорака:

↘ Сметаме дека државата треба да воспостави точна и прецизна дата база на лица без државјанство која редовно би се ажурирала со цел да може да креира соодветни конкретни чекори во насока на целосно искоренување на бездржавјанството.