



УНИВЕРЗИТЕТ НА ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА
ФАКУЛТЕТ ЗА СОВРЕМЕНИ ОПШТЕСТВЕНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

ТЕМА:

ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА - СЛУЧАЈ
МАКЕДОНИЈА И НЕЈЗИНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ
ЕВРОИНТЕГРАЦИИТЕ НА МАКЕДОНИЈА

Кандидат:

Гамзе Селим Шабан

Ментор:

Проф. д-р Елена Андреевска

Скопје, Октомври 2019

АПСТРАКТ

Во денешниот свет, кога можеме да кажеме дека постои една глобална миграција, сè поголема важност добива темата на азилот и политиката на државите во однос на ова прашање. Оваа проблематика е особено значајна во рамки на Европската унија, каде либерализацијата на визниот режим резултираше со зголемен број поднесени барања за азил.

На неколку наврати беше актуелизирано прашањето околу политиката на азилот, почнувајќи со либерализацијата на визниот режим од 19 декември 2009 година, паралелно со зголемениот број поднесени барања за азил од македонски државјани во земјите на ЕУ. Покрај постојното законодавство и политика во однос на азилот, Република Македонија презема и дополнителни мерки за решавање на ова прашање, кое пак има свое влијание и врз интеграциските процеси на државата како земја којашто е кандидат за членство во Европската унија.

Важноста на тезата произлегува од фактот што многу малку е истражена темата за политиката на азилот особено од аспект на Република Македонија како земја кандидат за членство во Европската унија.

Клучни зборови: азил, миграција, кривично право, Европска унија, меѓународни организации, евроинтеграции

ABSTRACT

In today's world of global migration, the theme of asylum and country politics in relation to this issue is getting more and more important. This issue is particularly significant within the European Union, where visa liberalization resulted in increased number of asylum applications submitted.

With the liberalization of the visa regime on December 19, 2009, along with the increased number of asylum applications filed by Macedonian citizens in EU countries, the issue of asylum policy was repeatedly addressed. In addition to the current legislation and policy regarding asylum, the Republic of Macedonia undertakes additional measures to resolve this issue, which has an impact on the integration processes of the state as a candidate country for EU membership.

The importance of the thesis stems from the fact that the topic of asylum policy is very little explored, especially from the aspect of the Republic of Macedonia as a candidate country for EU membership.

Key words: asylum, migration, criminal law, European Union, international organizations, European integrations

СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	6
ГЛАВА 1	
1.ЕВРОПСКА УНИЈА И ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ.....	9
1.1.ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА ЕУ.....	9
1.1.1.ИСТОРИСКИ ОСВРТ НА ИДЕИТЕ ЗА ЕВРОПСКО ОБЕДИНУВАЊЕ.....	9
1.1.2.НАСОКИ И ПЛАНОВИ ЗА ОБЕДИНУВАЊЕ НА ЕВРОПА	11
1.1.3.РАСПРАВА ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНО И ПОЛИТИЧКО УРЕДУВАЊЕ НА ЕУ	13
1.1.4.ОПРЕДЕЛЕНИ ПРОБЛЕМИ ПОВРЗАНИ СО ПОЛИТИЧКОТО ДЕФИНИРАЊЕ НА ЕУ.....	14
1.2. ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ НА ЕУ	16
1.2.1. ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕУ	19
ГЛАВА 2	
2.АЗИЛ ВО ЕВРОПСКИТЕ ЗЕМЈИ	23
2.1. ЕВРОПСКИТЕ ЗЕМЈИ И БЕГАЛСКАТА КРИЗА.....	23
2.2.УЛОГАТА НА УНХЦР.....	28
ГЛАВА 3	
3.ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	30
3.1.ПОСТАПКА ЗА СТЕКНУВАЊЕ ПРАВО НА АЗИЛ.....	33
3.1.1.ПРАВА И ОБВРСКИ НА БАРАТЕЛИТЕ НА ПРАВО НА АЗИЛ	35
3.1.2.ПОВЛЕКУВАЊЕ НА БАРАЊЕТО ЗА ПРИЗНАВАЊЕ ПРАВО НА АЗИЛ	36
3.1.3.РЕДОВНА ПОСТАПКА	37
3.1.4.ИТНА ПОСТАПКА.....	39
3.1.5.ПРЕСТАНОК НА ПРАВОТО НА АЗИЛ	41
3.2.РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И БЕГАЛСКИТЕ КРИЗИ.....	41
ГЛАВА 4	
4.ХАРМОНИЗАЦИЈА СО ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ ВО ОБЛАСТА НА АЗИЛОТ ..	47
4.1.РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕУ	47
4.2.ПРИСТАПУВАЊЕ КОН ЕУ	48
4.3.ПОТРЕБНИ УСЛОВИ И КРИТЕРИУМИ ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ	50
4.4.СТЕПЕНОТ НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО НА РМ СО ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ ВО ОБЛАСТА НА АЗИЛОТ.....	55

ГЛАВА 5.....	57
5.ФОРМУЛИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ.....	57
5.1.ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ.....	57
5.2.ЦЕЛ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....	57
5.3.ХИПОТЕТСКА РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....	58
5.3.1.ХИПОТЕЗА БР.1.....	58
5.3.2.ХИПОТЕЗА БР.2.....	58
5.3.4.ХИПОТЕЗА БР.3.....	59
5.4.МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....	59
5.5.АНАЛИЗАТА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....	60
5.5.1.ПОСТОЕЧКА ПРАВНА РАМКА И ПОСТАПКА ЗА АЗИЛ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	60
5.5.2.ПРИДРУЖЕНИ И РАЗДЕЛЕНИ МАЛОЛЕТНИЦИ.....	68
5.5.3.СИСТЕМОТ НА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ЗА БАРАТЕЛИ НА АЗИЛ И БЕГАЛЦИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	69
5.5.4.СИСТЕМИ НА ПРАВНА ПОМОШ ЗА БАРАТЕЛИ НА АЗИЛ И БЕГАЛЦИ ВО РЕГИОНОТ.....	76
5.5.4.1.РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА.....	76
5.5.4.2.РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА.....	79
5.5.5.СТАТИСТИЧКИ ПОДАТОЦИ ЗА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА И РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА ЗА 2015 И 2016 ГОДИНА.....	80
5.5.6.СТАТИСТИКА ЗА БАРАТЕЛИ НА АЗИЛ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА И РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА ОД БАЛКАНСКАТА ТУРА ВО 2014 ГОДИНА.....	81
5.6.СТЕПЕНОТ НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ НА РМ И ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ НА ЕУ И НЕГОВОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ПРОЦЕСОТ НА ИНТЕГРАЦИЈА ВО ЕУ.....	82
5.7.ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ.....	86
ЗАКЛУЧОК.....	89
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА.....	91

ВОВЕД

Можеме да кажеме дека во историјата постојат неизбројно многу случаи каде современото општество потклекнало под силните стеги на противправните дејства, односно на деликтните дејства коишто ја нарушуваат природната и умерена кохезија. Човековото примерно однесување се променило во безброј ситуации, поради познати и непознати причини, од најситни деликти, па сè до меѓународни злосторства и злосторства против човештвото. Како што секоја промена резултира со соодветна последица, па така е несомнено дека противправното однесување на одредена индивидуа би резултирало со еквивалентна последица низ призмата на кривично-правните институти, како на меѓународното така и на националното право. Одговорноста за противправните дејства не е секогаш директна, за нарушувањето на личниот спокој и благосостојба. Во некои случаи, самите политички дејствувања, социјалните поместувања низ општеството, спротивставеноста на мислите и сфаќањата, прават нашиот живот да претрпи такви промени, со што засекогаш ќе се измени постоењето.

Азилот, да кажеме, е еден од главните институти на меѓународното право со којшто целосно може да се отслика една ваква состојба како гореспоменатата. Азилот претставува институт со чија примена се обезбедува заштита на лица пребегнати во друга земја. Може да постојат различни причини и заднини за пребегнувањето во друга земја. Пример, страв од политичко гонење или гонење поради верска, расна, национална или социјална припадност. Миграциските движења во светот не се новост за никого. Меѓутоа активацијата на самиот поим миграции во одредени периоди од историјата резултирала со правна и политичка посветеност и уредување на миграциските политики и меѓународната и националната политика на азил. Па така, крајна цел да биде безгрижно и безбедно движење на мигрантите и барателите на азил.

Се забележува дека правната регулатива за уредување на овие поими доживувала етапно надополнување и стагнација во одредени периоди, па токму затоа секоја миграциска криза ги соочувала меѓународните норми со своите фактички и правни недостатоци, и неопходноста од нивно приоритетно надополнување и усовршување. Азилот, како поим, своите правни корени ги влече уште од

меѓународните договори на Лигата на народите, а подоцна тие се пресликале и во Универзалната декларација на Организацијата на Обединетите Нации. Сепак, сето ова се рефлектирало низ основните човекови права, социјалните, политичките и културните права на човекот, а не конкретно правно уредено преку посебна меѓународна законска регулатива.

Моето истражување во овој магистерски труд, односно темата на моето истражување ќе ги опфати институционалните маргини за политиката и системот на азилот. Ќе се обидам да се најде еден пресек помеѓу политиката на азилот во европски рамки и во домашни, посебно обраќајќи внимание на тековните системи на азил во неколку издвоени држави од Европската унија и во Република Македонија. Анализата на оваа тема е, да кажеме, еден вистински предизвик во истражувачката дејност. Сметајќи на комплексноста на моето истражување, азилот е жива материја која бара нега и постојан надзор. Хипотезата број 1.ни е политиката на азил во Европската унија. Хипотезата број 2.ни е политиката на азил во Република Македонија. Хипотезата број 3. ни е усогласеноста на политиката на азил во Република Македонија со политиката на азил во Европската унија, и тоа како оваа усогласеност влијае врз евроинтеграциските процеси на Македонија.

ГЛАВА 1

1.ЕВРОПСКА УНИЈА И ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ

1.1.ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА ЕУ

1.1.1.ИСТОРИСКИ ОСВРТ НА ИДЕИТЕ ЗА ЕВРОПСКО ОБЕДИНУВАЊЕ

Настојувањето да се најде решение за проблемите на мирот и војната, односно за начин на обезбедување рамнотежа во односите меѓу државите, било доминантно во првите замисли за обединување на Европа.

Она што е заедничко за сите активности на европската идеја е желбата за обединување на Европа, владеење на мир и воспоставување заедништво во хармонија. Од секој аспект се настојува да се пронајде решение за раздорот во Европа. Замислуваните конструкции на обединување беа различни и се движеа од конфедерации, федерации, сојуз на држави, па сè до широки сојузи.

Врз христијанството се засновале првите идеи за обединување на европските народи. Се одело кон обединување на народите кои ја шират христијанската религија.

Како еден од иницијаторите е францускиот кралски обвинител Пјер ди Боа¹ и од него многумина навистина се инспирирале. Во неговото дело „De recuperatione Terra Sancte“ се залага за создавање на едно христијанско општество. Тоа општество би било како еден вид конфедерација управувана од Советот. Тука, споровите меѓу владетелите би се решавале по пат на меѓународна арбитража, во која папата би бил врховен судија, а, сепак, различните народи би ја задржале безусловната независност.

Понатаму, чешкиот крал Јиржи Поѓибрад² за првпат ги оцртува контурите на

¹Апостолов Ѓоко, Есеј: Идејата за универзално општество на Александар Македонски 6 дел, 2008, Охрид

²Ибид.

континенталната федерација, националната сувереност и автономност на државите-членки, во својот предлог за обединување на Европа. Се стремел кон создавање институции (Собрание, Суд на правдата, Меѓународна арбитража, Единствени заеднички воени сили и Федерален буџет). Меѓутоа, овој предлог не успеал во реалноста и бил дури осуден од папата.

Размислувањата на францускиот католички просветител Емерик Крисе³ се во истиот контекст. Неговиот план заширокиот сојуз би ги опфатил сите европски христијански држави. Основниот принцип на функционирање на ЕУ (непречениот проток на доброта и на поединците) се препознава во неговите визии за слободен проток на доброта и на луѓето.

Вилијам Пен, англиски благородник, во својот предлог се залага за федерација меѓу владетелите. Оваа федерација би имала Собрание кое би било составено од претставници на владетелите, а би имала седиште во една држава во Европа. Па, така, ова собрание на Пен би можело да се поистовети со денешниот Европски парламент. Според Пен: *„Кога сите владетели на Европа, кои го претставуваат ова општество или оваа независна држава, би се договориле, од истите причини кои ги тераат луѓето на заеднички живот, да се сретнат преку своите претставници на некое општо собрание, во некоја држава или парламент, тогаш тие би ги утврдиле правилата на правдата“*⁴.

Готфрид Вилхем фон Лајбниц е еден од соборниците за европското обединување. Тој се залагал за федерализам на слободни држави и ја замислувал Обединета Европа преку нејзините различности. Па, така, тој истакнал: *„Сите нации во Европа може да се смета дека ѝ припаѓаат на единствена своја држава, нивните интереси да бидат општи и Европа да е мајка на своите чеда – сите нејзини жители“*⁵.

И големиот император Наполеон Бонапарта размислувал во оваа насока. Тој мечтаел насекаде да постои еден европски кодекс, еден ист систем, исти начела, еден европски суд, исти закони и едни исти пари насекаде.

Меѓутоа, кај некои европски мислители, и покрај големата желба за заедништво,

³ Апостолов Ѓоко, Есеј: Идејата за универзално општество на Александар Македонски 7 дел, Охрид, 2008

⁴ Де Ружмон, Дени, Дваесет и осум векови на Европа – Европската свест низ текстовите од Хесиод до денес, стр. 209, прев. од француски: Благоја Велковски - Краш. Библиотека „Идеи“. Скопје: Култура, 1997

⁵ Ибид. стр. 210

постоела желба за заживување на таа независност на државите.

И мислителот Анри де Сен Симон размислувал во оваа насока. Тој имал сосема поинакви замисли, но сепак пишувал за Соединети европски држави. Според него, преку зачувувањето на националната независност се остварува реорганизацијата на европското општество како нужност за поврзување на народите на Европа во едно единствено политичко тело.

Најголемиот пророк на европскиот сојуз во XIX век е францускиот писател Виктор Иго. Тој извршува преобразба на идејата за европеизам. Па, така, според него: *„Франција ќе стане Европа. Многу народи ќе завршат со сублимација како Херкул или со вознес како Исус Христос. Би можеле да кажеме дека во даден миг еден народ влегува во соѕвездието, другите народи, ѕвезди од втор ред, се собираат околу него и така Атина, Рим и Париз стануваат плејади. Во дваесеттиот век ќе постои една особена нација. Оваа нација ќе биде голема, што нема да ја спречи да е слободна. Таа ќе биде славна, богата, разумна, мирољубива, пријателска спрема остатокот на човештвото. Таа ќе се вика Европа во дваесеттиот век и во наредните векови, уште попрепородена, таа ќе се вика човештвото“*⁶.

1.1.2. НАСОКИ И ПЛАНОВИ ЗА ОБЕДИНУВАЊЕ НА ЕВРОПА

Начините за реализација на идеите за обединување на Европа, како и самите идеи се менувале низ разните периоди и фази на европската историја.

За време на Првата Светска војна, целината на Европа во институционализиран облик ја отсликуваат повеќе концепти. Еден од тие концепти е концептот на австрискиот космополит, Рихард Куденхов Калерги. Тој во 1923 година ја објавил книгата под наслов „Пан Европ“, а таа содржи конкретен предлог за обединета Европа. Како концепт за европската интеграција, врз основите на оваа книга е организирано Паневропско движење. Предлогот содржи повик до државите на европскиот регион да се организираат за решавање на своите посебни прашања, на создавање морално единство и на еден општ пакт.

Во 1924 година бил објавен Паневропски манифест. Овој манифест ги повикувал сите демократски држави на Европа да се обединат, да формираат задолжителна арбитража, да се овозможи слободен проток на стоки и луѓе, односно да се елиминираат

⁶ Ибид. стр. 214

царинските бариери, а со тоа и даспреди војна со која ќе се решаваат недоразбирањата меѓу државите.

На Конгресот во Виена во 1926 година се прифатени Програмата и Манифестот. Аристид Бријан, тогашен министер за надворешни работи, поттикнат и охрабрен од ова, гиповикувал народите на Европа да започнат еден вид федерално поврзување и поднел нацрт за Европска конфедерација.

Составен од Алексис Леже, Меморандумот на организацијата на Европскиот федерален сојуз, е претставен таа година од Друштвото на народите.

Во тој Меморандум се истакнува: *„Никој не се сомнева денес дека недостигот на заемна поврзаност во групирањето на материјалните и моралните сили на Европа претставува практично најсериозна пречка во развојот или во дејствувањето на сите политички или правни институции врз кои се стремиме, да се втемелат првите потфати на една светска организација на мирот“*⁷.

По завршување на Првата Светска војна повторно се раѓаат нови идеи за воспоставување на мир во Европа. Првата Светска војна беше закана за европската цивилизација односно за нејзиното уништување.

Една нова страница на европската историја се отвори со крајот на Втората светска војна, а тоа значеше и крај на нацистичката идеја за Европа. Па, така, започна и еден мировен процес за градење нова Европа.

Винстон Черчил, познатиот државник, во својот говор⁸ во Цирих, предлага проект за формирање Соединети европски држави (создавање на европско семејство). По своето потекло, овој проект бил американски, и се однесувал само на обединувањето на Западна Европа.

На Европскиот конгрес, Винстон Черчил истакнал: *„Се надевам дека ќе ја пречекаме Европа во којашто жителите од секоја земја во која да се биде Европеец ќе значи да се припаѓа на својата земја“*. Од европското движење кое се иницираше на овој конгрес подоцна дојде до создавање на Европскиот совет, чијашто цел е остварувањето на еден потесен сојуз меѓу членките⁹.

По 3 години, во првиот член од спогодбата за основање на Европската заедница за јаглен и челик, се вели: *„Со оваа Спогодба договорните странки воспоставуваат*

⁷Европска интеграција, Википедија

⁸Ибид.

⁹ Ова е став (А) од првиот член на Статутот на Европскиот совет, извор: www.coe.int

меѓу себе Европско здружение за јаглен и челик, втемелено врз заеднички пазар, заеднички задачи и заеднички институции, решени да обезбедат преку заедничко дејство, стопански и социјален напредок на нивните земји отстранувајќи ги пречките кои ја делат Европа“.

1.1.3.РАСПРАВА ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНО И ПОЛИТИЧКО УРЕДУВАЊЕ НА ЕУ

Иако прашањата за кои се преговарало, како и секторите кои биле објект на интеграција се од економска и од техничка природа, целта на европската конструкција била политичка¹⁰.

Така, можеме да кажеме дека рушењето на Берлинскиот ѕид, всушност, го означил почетокот на „политичкото будење“ на Заедницата во трансформирање во Унија. Тука имаме две основни цели: монетарна и политичка унија. Фокусот е политичко димензионирање на Унијата, бидејќи монетарната унија денес е реалност.

Ова уредување на Унијата не било секогашна тема на европските лидери. На пример, францускиот претседател Митеран истакнал дека е неопходно отворено соочување со политичките и демократските прашања на Унија којашто треба да биде препознатлива и во последната фаза на проширување¹¹.

На тема *Иднината на Унијата* имало изнесени повеќе дебати на бројните лидери, и кај нив преовладува мислењето за една поширока институционализација на целокупниот систем.

Поради фактот што се изразува фрагментација на извршната моќ, управувањето со Унијата претставува комплексно прашање, а не само поради тоа што имплицира нов начин на воспоставување на односи и распределба на задачите помеѓу Унијата, државите, регионите, локалните установи и цивилното општество.

Во комунитарниот систем недостасува една јасна централна влада. Европската унија не може да се смета за политичка федерација, ниту федерална администрација, бидејќи нема јасна распределба на задачите за остварување на комунитарни и

¹⁰ Процесот на европска авантура, како што забележува Tommaso Pado Schioppa, започнува од мај 1950 година, со обединување на ресурсите на јаглен и челик за да половина век подоцна се премине од националната валута во евро, што укажува дека предмет на европската конструкција е пред сè економски, иако природата, значењето, импулсот, секогаш беа политички: значи подразбираат трансформација на власта, безбедност, институции, држава.

¹¹ Да се види говорот пред Европскиот парламент од 12 декември 1995 година

национални политики.Националната управа (регионална или локална), во комунитарниот систем, е задолжена за остварување како на комунитарни, така и национални политики.

На институциите и органите на ЕУ: Комисија, Совет на министри и Европскиот парламент, но и Европскиот совет, Европската централна банка, високиот претставник на Унијата по прашања на надворешна политика и одбрана и Европол, им е доверено парцијалното вршење на функциите на влада.

Во 2004 и 2007 година,со последните проширувања се создаде Голема Европа. Но, доколку и балканските земји не влезат во Унијата, обединувањето не е потполно. Надминувајќи го отпорот на конзервативното и националното, силата на ширењето на стратегијата им овозможи на владите да започнат со реализација на еден широк проект на модернизација.

Меѓутоа, новата филозофија на меѓународните односи ја надминува дилемата помеѓу оние кои се „IN“ и оние кои се „OUT“ со нудење на еден проект на соработка и интеграција на среден период којшто ќе им овозможи доволна стимулација за да се ангажираат во овој процес.

1.1.4.ОПРЕДЕЛЕНИ ПРОБЛЕМИ ПОВРЗАНИ СО ПОЛИТИЧКОТО ДЕФИНИРАЊЕ НА ЕУ

Денес, Европската унија (со над 480 милиони луѓе-граѓани на Европската унија или 7% од вкупното човештво) се претставува како нов ентитет и нова велесила на светската сцена. Во компарација помеѓу Индија и Кина, тоа е многу помалброј, бидејќи секоја од нив надминува милијарда, но е многу поголем во споредба со САД.Во САД, за споредба со демократски и економски развиената Јапонија со 120 милиони население, 293 милиони сочинуваат 4,6% од човечкиот род или, кое сочинува 2,1% од жителите на државата¹².

Проблемот на дефинирањето на ЕУ, веројатно произлегува од фактот што никогаш порано не постоела ниту една политичка институција каква што претставува Европската унија. Ете, тоа е тоа што ја прави единствена и досега недефинирана ЕУ во политичкиот сегмент.

¹² Economie Portrait of the E Union, EC, 2002, European Union, EC, 2002

Европската унија, во класична смисла на зборот, не е држава, но сепак функционира како држава. Нејзините правни акти се над националните закони на 27 држави, кои мора да ги применуваат.

Европската унија го регулира работењето и трговијата во рамките на ЕУ, управува со енергетиката, прометот, комуникациите, а денес сè почесто и со образованието, и најважно: има и единствена валута (евро). И привилегија на заеднички пасош уживаат граѓаните на Европската унија.

Институциите на ЕУ¹³ говорат дека таа ги задоволува најважните критериуми од кои се состои една држава. Територијалниот критериум е најважниот сегмент од политичкото дефинирање на државите. На Европската унија не ѝ припаѓа никаква територија што ѝ дава обележје на вонтериторијална политичка институција.

Шенгенската спогодба¹⁴ на Европската унија од 1985 година, ќе ја земеме за пример. Со неа се овластува Европската унија да донесе збирка на прописи кои ќе го регулираат населувањето на унијата. Но, сепак, одделните земји го задржуваат правото на своја одлука.

Па, така, можеме да се запрашаме: *Кои се границите на Европската унија или каде завршува таа?*

Европскиот континент речиси и не постои, секако, според географија. Но, сепак, постои мислење дека Европа започнува на бреговите на Атлантскиот Океан и се протега до Русија (европскиот дел) до Турција на југоисток.

Тука, пак, се прашуваме: *Дали Русија е дел од Европа или Азија? Дали Турција е дел од Европа или Блискиот Исток?*

Повеќе аналитичари ја гледаат Европската унија како состојба на духот кој произлегува од заедничкото минато, од заедничкото културно наследство кое упатува на нејзините старогрчки и староримски корени, христијанство и просветителство во XVIII век, а не како една територијална заедница.

Во денешно време, две третини од луѓето кои живеат во ЕУ кажуваат дека се чувствуваат како Европејци, 60% од луѓето кажуваат дека чувствуваат голема поврзаност со Европа. Една третина, пак, од европската младина (21-35 години) не се изјаснуваат како граѓани на својата држава, туку велат дека се Европејци.

¹³ Европскиот парламент, Европскиот суд на правдата или Комисијата

¹⁴ eur-lex.europa.eu

Па, така, се смета дека е вистинито тврдењето на Жан Моне, кој уште во почетокот на создавањето на ЕУ рекол: „*Ние не создадовме коалиција на држави, туку Унија на луѓе*“¹⁵.

ЕУ ја сочинуваат стотици различни националности кои зборуваат 87 различни јазици, па затоа на визионерите на ЕУ не им било лесно да ги вклопат посебните културни заедници во своите планови. Многу е тешко негувањето на културните разноликости во ЕУ, особено поради драматичниот пораст на бројот на имигрантите кои доаѓаат надвор од Европската унија. Вклучувањето нови земји во рамките на ЕУ, како и емигрантите ги загрозуваат Европејците, и тие не го кријат тоа чувство¹⁶.

Имигрантите уште повеќе ги привлече иразвојот на стопанството на Западна Европа. Многу од нив беа азиланти и илегални доселеници од Средна и Источна Европа.

Од друга страна, стареењето на популацијата во Европската унија ќе го намали бројот на работоспособното население. А, имиграцијата, пак, ќе биде решение на проблемот со квалификуваната работна сила¹⁷.

Од една гледна точка, поплава на имигранти може да ги задуши и онака преоптоварените фондови на социјална помош и да го загрози чувството на културниот идентитет на Европејците. А од друга, пак, без имиграција, следните неколку десетлетија Европејците ќе остарат, а европскиот проект ќе биде доведен во прашање. Прашањето на имигрантите европската иднина ја става пред конечен тест.

1.2. ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ НА ЕУ

Како еден глобален тренд, европеизацијата е процес којшто се развива повеќе од 60 години. Со основачките договори во Рим беа поставени нејзините темели, меѓутоа нејзината структура се развива и ден-денес.

Европската унија, денес, можеме да кажеме дека претставува едно јадро на политичките струи во Европа. Како што знаеме, Унијата е привлечна дестинација за многу земји од Европа, но и за светот, воопшто. Во однос на секое поле, таа нуди стабилност и просперитет. Европската унија можеме слободно да кажеме дури и дека е

¹⁵ Monnet, Jean: Извадок од неговиот говор, Vasington, D.C. 1952

¹⁶ How Europeans See Themselves, Evroska komisija, 2002, Routledge, London, 2000

¹⁷ The Social Situation in the European Union, 2002, Evropska komisija, 2002, www.europa.eu.int

најважна регионална организација на стариот континент.

Преку соработка и заедничко учество за прашања од најважните теми во модерното општество, земјите-членки ги остваруваат своите индивидуални и колективни интереси. Се зајакнува економската и друштвената кохезија меѓу државите-членки, постои соработка во градењето на заедничка надворешна и безбедносна политика, како и се создава единствен економски простор без внатрешни граници. Се склучуваат билатерални и мултилатерални договори. Самите политики на Европската унија ги опфаќаат сите општествени сфери на граѓанска интеракција. Значи, Европската унија дејствува унитарно во секој сегмент. Почнувајќи од заедничкиот економски систем, заедничката политика за животна средина, слободниот пазар, па сè до миграциската политика и азилот, што всушност е и тема на мојот труд.

Европската унија води една таканаречена интегративна политика, и се смета дека доколку секоја држава го спроведе тој интегративен процес¹⁸ (кој нуди благосостојба и економска и политичка еднаквост и стабилност), ќе го избегне тоа конфликтно решавање на постојните спорови.

Моментално, Европската унија има 28 држави членки и приближно 504 милиони жители. Европската унија може да биде седмата најголема држава во светот по површина и трета најголема по население (по Кина и Индија), секако, доколку ја гледаме како унитарна држава. Во моментов, Европската унија е втор по ред економски најразвиен правен ентитет во светот (по Соединетите Американски Држави).

Филозофијата на Европската унија се стреми кон една таква економската и политичката интеграција што ги обврзува државите-членки да соработуваат и да донесуваат заеднички одлуки во однос на многу прашања. Најчесто, заеднички решенија се донесуваат со создавање заедничка политика во врска со тоа прашање коешто е засегнато. Прашањата кои влегуваат во заедничката политика може да бидат од областа на земјоделството, културата, енергетската ефикасност, заштитата на животна средина и друго. Исто така, познато е и дека Европската унија создава политики и на среден и на долг рок.

Меѓутоа, според оваа ситуација како што е сега, многу е тешко да се зборува за создавање политики надвор од Брисел – административниот и политички центар на ЕУ. Брисел е одговорен за создавање на повеќе од 70% од вкупниот број политики на Европската унија. А, имплементацијата, пак, на тие политики, е во рацете на земјите-

¹⁸ Интегративната политика на ЕУ е модерен пример за мирно спречување на конфликти и нивна превенција

членки, каде зависат од формата во која доаѓаат политиките (дали се директиви или регулативи).

Сега, кога станува збор за либерализацијата на пазарот, политиката на Европската унија овозможува слободно движење на работници, стоки и услуги. Базичната основа на слободниот пазар всушност генерира миграции од внатрешен тип, на дневна основа. Но, не секогаш миграциската политика се преплетува со онаа на слободниот пазар. Некогаш движењето на луѓето е мотивирано од интерперсонални фактори.

Политиката на азил започнува да се раздвојува од политиката на миграција, со планот за акција на Комисијата и Советот од 1998 година. Поимот *азил* во општа смисла може да се дефинира како „прифаќање од страна на државата на пребеганите лица и нивна заштита од акти на гонење, враќање или екстрадиција во државата од која побегнале“. „Право на азил имаат бегалци, на кои таков статус им е признат со меѓународно право¹⁹, односно сите кои се наоѓаат надвор од сопствената земја и во неа не можат да се вратат поради одреден страв дека таму би можеле да бидат подложени на насилство и протерување“.

Таков правен статус може да се признае во држави коишто потпишале посебни спогодби со ОН, или од страна на UNHCR²⁰. Па, така, можеме да кажеме дека политички азил е еден посебен случај на право на азил, и тој се однесува на личности коишто се во ситуацијата што ја споменавме погоре.

Европската унија, можеме слободно да кажеме дека на највисоко ниво се грижи за тоа бегалците да го добијат своето прибежиште. Така исто е посветена и кон примањето странци. Во ЕУ најстрого сеосудуваповредата на човековите права, па поради тоа и во толкава мера е застапено дејствувањето кон заштита на лицата кон кои надвисува опасноста од протерување од страна на матичната држава.

Европската унија – онаква каква што ја знаеме денес –има почетен период на градење во почетокот на деведесеттите години на минатиот век. За време на донесувањето на Договорот за Европска унија и на Договорот за функционирање на Европската унија, всушност, истовремено се работело и на имплементација на регулативите од сите области, вклучувајќи го и азилот.

¹⁹ Член 1 од Женевската конвенција за положба на бегалците, 1951 година, www.unhcr.org

²⁰ Канцеларијата на високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации (УНХЦР; основана 14 декември, 1950)

1.2.1. ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕУ

Европската унија да се дефинира како област на отворени граници и слободно движење го овозможува концептот на миграциска регулација и управување со азилните норми на начин на кој налага самото општествено случување. Државите членки ги имаат истите фундаментални вредности и користат здружени методи кон обезбедување на високите стандарди и процедури во однос на азилот и миграцијата.

Како едно од основните човекови права, правото на азил е одредено со Универзалната декларација за правата на човекот. *„Азил може да добие оној поединец кој бил принуден да ја напушти својата земја или кој е принудно избркан од неа. Азил може да биде даден и на група која во својата земја е изложена на протерување врз основа на верска, расна или политичка основа. Азил не можат да добијат лица за кои постои сомнеж дека направиле злосторство против мирот, воено злосторство или кривични дела против човештвото.“*²¹

Како што е одредено во Договорот за функционирање на Европската унија²², областа за барање на азил е уредено концизно и недвосмислено (во склоп на целата Унија). Исто така, овој Договор цели кон тоа да се развие заедничка политика за азил, супсидијарна заштита и привремена заштита. Се стреми кон тоа да се понуди соодветен статус на кој било граѓанин од сосема друга држава кому му е потребна меѓународна заштита и заштита поради протерување.

Оваа политика мора да биде во согласност со Женевската конвенција од 28 јули 1951 година и Протоколот од 31 јануари 1967 година во врска со статусот на бегалците како и други релевантни договори²³.

Ако ги погледнеме одредбите во Договорот, можеме да забележиме дека тие, всушност, се насочени кон тоа да се усвои еден униформиран став за азил и за супсидијарната заштита, како и да се воспостават режими и критериуми за тоа која држава членка е одговорна за конкретниот случај на азил.

²¹ www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/

²² ДОГОВОРОТ од Лисабон: консолидирани верзии на Договорот за Европската унија, Договорот за функционирање на Европската унија, Повелба за фундаменталните права на Европската унија, Протоколи, Декларации / [превод од англиски јазик Влатко Георгиевски...и др.], Скопје, Фондација “Конрад Аденауер”, 2011, Поглавје 2

²³ Поглавје 2 од Договорот за функционирање на Европската Унија, Донесен заедно со Договорот за Европската унија или познат како Договорот од Мастрихт, 1992 година. Истиот ја формира Европската унија под името кое ни е познато денес, а е целосно имплементиран и надграден во Договорот од Лисабон, www.sep.gov.mk

Правото на азил во Европската унија е заштитено и со Повелбата за основни човекови права на Европската унија²⁴. Правото на азил се гарантира со должно почитување на правилата од Женевската конвенција од 28 јули 1951 година како и на Протоколот од 31 јануари 1967 година во врска со статусот на бегалците и во согласност со Договорот за основање на Европската заедница²⁵.

Од ова, можеме да заклучиме дека овие документи, своите одредби целосно ги повикуваат кон одредбите на Женевската конвенција од 28 јули 1951 и Протоколот од 31 јануари 1967 година, во однос на овозможувањето на понатамошни стандарди кои одлучуваат за можноста да се обезбедат одредени услови и придобивки на одредена личност, кои произлегуваат од одредбите на азил.

Како фундамент на одредбите, принципот на непротерување е основниот принцип. Всушност, одредбите произлегуваат од самиот закон за азил. Самата Женевска конвенција го содржи принципот на непротерување²⁶, за кој во теоријата на меѓународното право се смета дека има *jus cogens* статус т.е. е императивна норма., факт е дека таа Оваа одредба претставува принцип кој се споменува и се признава како основен стандард за заштита лицата кои бараат азил, без разлика на тоа дали таа е позната како императивна норма или не. Сите понатамошни бенефиции дадени на азилантот се, всушност, додаток на овој основен принцип²⁷.

Па, така, принципот на непротерување наведува дека²⁸:

➤ „Ниту една држава договорничка нема да избрка или врати („протера“) бегалец на каков било начин во границите на територии каде неговиот живот или слобода би биле во опасност поради неговата раса, вера, националност, припадност на одредена социјална група или политичко мислење.“

➤ “Бенефициите од оваа одредба, сепак, не може да се бараат од страна на бегалец за кого постојат основани сомневања дека претставува опасност за безбедноста на земјата во која тој претставува опасност за заедницата на таа држава, или ако е осуден со правосилна пресуда за особено сериозен криминал.“

Со многу изворни документи е регулирано ова прашање за државите коишто се

²⁴ Повелба за основните права на Европската унија, прокламирана заедно со Договорот од Ница во 2000 г. а правно стапена на сила со стапувањето на сила на Лисабонскиот Договор, Декември 2009 г. www.sep.gov.mk

²⁵ Член 18, Повелба за основните права на Европската унија

²⁶ Член 33, Конвенција за статусот на бегалците

²⁷ Мила Исаковска, Магистерски труд: Недостатоците на системот за азил во ЕУ – Човековите права им пркосат на политиките, 2018, стр. 221

²⁸ Член 33, Конвенција за статусот на бегалците

членки на Европската унија. Како прв и основен документ е Женевската конвенција, а всушност и сите држави коишто се членки ја имаат потпишано. Следно, ги прикажуваме Договорите за Европската унија и Договорот за функционирањето на Европската унија, како и другите основни документи за заштита на правата на човекот:

- ✓ *Регулативата 343/2003/EЗ на Советот, уште позната и како Даблин II Регулатива (Dublin II Regulation), која всушност ја заменува Даблинската конвенција од 1990 година;*
- ✓ *Директивата 2003/9/EЗ на Советот за минималните услови за прием на азиланти во сите земји-членки поврзани само со поднесени барања за заштита според Женевската конвенција;*
- ✓ *Директивата 2004/83/EЗ на Советот за минималните стандарди за квалификација и статус на државјани на трети земји како бегалци, позната како „Директива за азиланти“;*
- ✓ *Директивата 2005/85/EЗ на Советот за минималните стандарди за доделување и одземање на статус на бегалец;*
- ✓ *Регулативата 407/2002 Евродак, кон која се гледа како довршување на Даблин II Регулативата за основање на комплементарен систем на база на податоци.*

Регулативата Евродак претставува компјутерска централна база на податоци за целите на споредување на отпечатоци од азиланти и од државјани на трети земји. Кога станува збор за Регулативата Евродак, многу е битно таа да се дефинира како довршување на Даблин II Регулативата за основање на комплементарен систем на база на податоци. *Причината за воспоставување на оваа регулатива се должи на недостатокот на патни исправи на азилантите и тоа би требало да помогне во определување на одговорна земја- членка за проверка на барањето за азил*²⁹.

Како кратенка од Европска дактилоскопија, Евродак е европски систем на отпечатоци од прсти. Така се врши идентификација на барателите на азил и нелегалните мигранти, секако, преку својата база на податоци. На секој апликант за азил и нелегален мигрант, кој е над 14 години, му се зема отисок од прстите, кое земање е легализирано преку комунитарното право на Европската унија. Дигиталните податоци, пак, се праќаат во централната единица во склоп на Европската комисија, каде темелно се анализираат и процесираат.

²⁹Ибид. Супра 29

Овој дигитален систем на податоци им помага на властите во државите членки кои се соочуваат со барателите на азил или, пак, со нелегална миграција и трансгранично преминување, да утврдат дали одредена индивидуа е барател на азил за првпат или, пак, нелегално ги поминала границите на друга држава којашто е членка на ЕУ.

За да се спроведе законот и редот, Евродак Регулативата им дозволува на државните институции на државите членки да имаат пристап до тој систем, со цел да се спречат какви било облици на криминал. Тука спаѓаат убиствата, тероризмот и злосторствата против човештвото.

Според видот, овој напреден систем е еден и единствен и уникатен, и е легислативно обработен со Договорот од Ница. Од 15 Јануари 2003 година е активирана оперативната функционалност.

До ден-денес, сите 28 држави членки ги уживаат предностите кои овој систем ги овозможува, односно, можеме да кажеме дека сите тие се активни корисници на Евродак регулативата. Иако не се држави членки на ЕУ, исто така приклучени на овој систем се и Исланд, Норвешка и Швајцарија.

ГЛАВА 2

2.АЗИЛ ВО ЕВРОПСКИТЕ ЗЕМЈИ

2.1. ЕВРОПСКИТЕ ЗЕМЈИ И БЕГАЛСКАТА КРИЗА

Европските земји, можеме да кажеме дека се во алармантна состојба, во каква всушност е и глобалниот свет, ако гледаме во поглед на справување со тековната бегалска криза и зголемениот бран бегалци кои секојдневно пристигнуваат на бреговите на Европскиот континент.

Со цел за намалување на бројот, а во крајна мера и постојан прекин на напливот бегалци на границите на Европа, овие европски земји секојдневно се залагаат за зголемување на хуманитарната помош и искоренување на настанатиот проблем во регионите на Северна Африка и Блискиот Исток.

Со оглед на тоа што зависи од премногу фактори за темелно утврдување, бегалското движење можеме да кажеме дека е предмет на калкулација и предвидување. Со сигурност можеме да кажеме дека постои зголемено придвижување на бегалци кон Европа преку Турција. Таму се формира најголемиот камп на бегалци со преку 3 милиони бегалци, во транзит и во престој.

Турција и Европската унија склучија еден многу важен договор за да се надмине оваа бегалска кон крајот на 2015 година. За подобрување на условите за Сириските бегалци кои се во Турција, 3 милијарди евра од Европската унија ѝ донесе на Турција овој договор. Исто така се создаде и консензус за:

- *„Создавање на безбедносен систем за превенција кој нема да дозволи прилив на бегалци кој европските земји, бидејќи Турција ќе обезбеди доволни услови за бегалците да останат во турските прифатни центри,*
- *Создавање на оптимални услови за непрекината примена на одредбите утврдени со билатералниот договор,*

- *Обезбедување на брзо враќање на бегалците кои немаат потреба од меѓународна заштита, во своите родни земји.* ³⁰

На тој начин, овој договор треба да овозможи посилна соработка помеѓу институциите на Европската унија и турските власти, со цел планирање на клучни сектори за овозможување на социјална и економска инклузија на ранливите категории во Турција, како и за зацврстување на заштитните механизми на инфраструктурата.

Всушност, турскиот претседател Ердоган мисли дека Европската унија треба да исплати финансиски средства во висина на договорениот износ, а ЕУ мисли дека вредноста е договорена за исплаќање на комбиниран начин (преку проекти, пакети помош), како и унапредување на институционалната рамка на Турција и нејзино усогласување со комунитарното право³¹. Затоа, начинот на финансирање е нерешено прашање за јавноста.³²

Се смета дека Турција е главна точка на транзит помеѓу Европа и азиските земји, па според ова, бројот на пристигнувања во прифатните центри во 2016 година не е намален, што, според моменталната состојба во регионите – генератори на бегалци, е и за очекување.³³

На водените и копнените граници на Турција се прифатени повеќе од 200.000 бегалци³⁴. Тоа се луѓе кои сакаат да бидат споени со своите семејства или деца кои ги бараат своите родители. Сите тие имаат потреба од храна, топли алишта, сместување и медицинска помош.

Многу добра организираност е потребна за ова. Се смета дека до крајот на 2016 година на турската гранична линија ќе има над еден милион бегалци, главно од Сирија, Авганистан и Ирак.³⁵

Лошата состојба во своите држави ги тера на секакви работи, сè со цел за напуштање на воените жаришта. Затоа, бегалците се честа мета на шверцери и измамници кои им бараат значителни финансиски средства за нивен транспорт до сигурни територии.

³⁰ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Second Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey, Brussels, 2018, p. 5-11

³¹ *acquis communautaire* – Целокупното законодавство на Европската унија

³² Regional refugee and migrant response plan for Europe: Eastern Mediterranean and Western Balkans route, UNHCR, p. 20-30

³³ Ибид. Супра 32.

³⁴ Ибид. Супра 32.

³⁵ Ибид. Супра 32.

Најголемата потреба е обезбедување и на информации, кои едукативно ќе влијаат на бегалците за тоа кои се нивните права и обврски во безбедните држави, како сигурно да дојдат до прифатните земји, како и ефикасно почитување на политичкиот и правниот систем во истите.

За зголемување на капацитетот на прифатните центри, како и зголемување на првата помош и заштита која ја добиваат бегалците на отворено море, кои по тој пат решиле да стигнат до граничните линии на Турција³⁶, можеме да кажеме дека Турција, многу се грижи.

Кога станува збор за Грција, според Меѓународната организација за миграција се смета дека во 2016 година некаде околу 31.000 мигранти пристигнале во Грција преку море, надевајќи се за нов живот во Скандинавските земји, Германија или некоја друга држава од ЕУ³⁷.

Па така, можеме да кажеме со сигурност дека бројот на бегалци кои навлегле во Европа надминува еден милион. Со ова, оваа бегалска криза веќе станува најголема по Втората светска војна.

Кога започна доаѓањето на бегалците на грчките острови, па до ден-денес, значи некаде од 2014 година, Грција доживеа повеќе статуси во однос на таргетирањето на бегалците.

Во 2014 година Грција започна како умерено посетувана земја од страна на бегалците, за до март 2016 година³⁸ да биде најмногу погодена од мигрантскиот бран. Големiot број острови кои се под територијален суверенитет на Грција, го олеснуваат пристапот за илегален влез, а ја отежнуваат работата на грчките власти. Таа е опфатена од Источно-медитеранската рута и од Западно-балканската рута, поради што го презема приматот од Италија како земја која бегалците ја сметаа за најпогодна за влез во Европа.

Грција можеме да кажеме дека е една од најважните земји на Медитеранот во однос на справување со бегалската криза, бидејќи е држава опкружена од три страни со вода, со безброј острови лесни за пристап и транзит на мигранти. Островите Киос, Лезбос, Лерос, Агатониси, Фармакониси, Родос, Самос и други се само шест километри оддалечени од границата со Турција, и тоа ја прави лесно достапна за бегалците од Блиски Исток и Среден Исток.

³⁶Ибид. Супра 32.

³⁷Ибид. Супра 32.

³⁸Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe, www.unhcr.org

Една од најпогодените држави во Европа од последната економска криза беше Грција. Тоа доведе до немање доволно финансиски средства потребни за институционална надградба и кадровски капацитети, потребни за издржување на бранот бегалци. Обезбедена од страна на Грција, единствената помош беше транспортот на бегалците од влезните точки на нејзината територија, до околината на Атина, па од таму сè до Евзони –транзитниот камп на границата со Република Македонија.³⁹

Европската унија даде над 350 милиона евра во Грција за справување со бегалската криза во почетокот на 2015 година.⁴⁰ Овие пари беа наменети и распоредени по државни институции, армијата, европската канцеларија за барање азил, службата за бегалци и сл.

Се создаде неконтролираност на протокот на бегалци и нивно распространување низ европските земји, поради тоа што на сите бегалци кои пристигнале и биле регистрирани во Грција, им беше дозволувано да преминат на територијата на Република Македонија. Затоа, во март 2016 година имаше заглавеност на над 12.000 бегалци во Идомени, поради затворањето на границата од страна на Република Македонија.⁴¹

Токму поради ова, договорот помеѓу Европската унија и Турција, споменат погоре, требаше да биде најдоброто решение досега донесено, во однос на справување со бегалската криза. Ова решение е со цел за воспоставување контрола на текот на бегалската криза.

Меѓутоа, иако во текот 2016 година, Грција има добиено над 700 милиони евра од европските фондови, првите 6 месеци од спроведувањето на овој договор, во однос на состојбите во Грција, покажуваат голема бавност во постапката за признавање право на азил. Договорот почнува да дава резултати, но сепак, посочените недостатоци, како и недоволната волја за брза имплементација на одредени одредби од договорот, може да го доведе во колапс овој договор.

Како следна, Унгарија е последната „земја-пречка“ за мигрантите да стигнат до посакуваните земји на Западна Европа, и таа е главната бариера меѓу земјите од ЕУ и балканската рута.

Како коенциденција на ова, унгарските власти сериозно и ригидно ја сфатија

³⁹Ибид. Супра 38.

⁴⁰Ибид. Супра 38.

⁴¹Ибид. Супра 38.

„опасноста“ од бегалскиот наплив во Европа.

Уште од самиот почеток на бегалската криза, Унгарија им даде до знаење на европската и светската јавност дека нема да ги пречека бегалците кои доаѓаат на нејзините граници со раширени раце, и дека ќе ги спречува тие да навлезат на нејзина територија од Србија.⁴²

На овој начин, унгарските власти велеа дека во целост ги почитуваат одредбите од Шенгенскиот договор и дека всушност ги штитат интересите на Европската унија.⁴³

Важно е процесот на справување да биде во рамките на меѓународното хуманитарно право и да се води по начелата на солидарност и хуманост. Меѓутоа, Унгарија сметаше дека главни виновници за преголемиот бран бегалци се и охрабрувачките говори на одредени лидери на земји-членки на ЕУ, особено на Германија и Австрија, кои велеа дека бегалците ќе бидат добредојдени на европска територија, без притоа било каква консултација со останатите земји-членки.

До ден-денес Унгарија ја имплементира својата политика на строгост во постапувањето со бегалската криза. Таа стационираше повеќе од 1500 војници долж границата со Србија, како и копнениот дел⁴⁴ на границата со Хрватска, сè до започнувањето на имплементацијата на договорот ЕУ – Турција, кој резултираше со целосно затворање на балканската рута.

Прифаќањето миграциски квоти, на секоја од земјите-членки на Европската унија е решение кое сеуште не е прифатено од засегнатите страни.

*Компромисот е неопходен, затоа е потреба солидарност кон наоѓање прифатливи решенија*⁴⁵.

Можеме да кажеме дека бегалската криза во Европа е неопредно зависна од конфликтот во Ирак и Сирија. Па затоа, преку наоѓање решенија за разрешница на катализаторот на бегалската криза, а не само на de facto бегалската криза, Европската унија мора да најде решение и на надворешен план.

⁴² www.unhcr.org

⁴³ Така, Унгарија започна со изградба на ограда, долж јужната граница со Србија, којашто е 4 метри висока, а 175 километри долга. Ова беше критикувано од Европските институции, тие велеа дека за справување со нелегалната имиграција, треба да се најде побилен и похуман начин.

⁴⁴ Не е вклучен делот на границата кој го формира реката Драва

⁴⁵ Туск и Европа имаат решение за бегалската криза, 20 Октомври 2016, www.faktor.mk

2.2.УЛОГАТА НА УНХЦР

Канцеларијата на УНХЦР⁴⁶, односно, Високиот комесаријат на Организацијата на Обединетите Нации за бегалци⁴⁷, е основана во 1950 година од страна на Генералното Собрание на Обединетите Нации, како привремено тело за заштита на бегалците⁴⁸.

Но, мандатот на Канцеларијата постојано се продолжува, поради растечкиот број бегалци. По правило, на период од 5 години, изборот на Високиот комесар го прави Генералното Собрание на предлог на Генералниот секретар на Обединетите Нации. Во неговото работење, помага и неговиот Извршен одбор.

Седиштето на УНХЦР е во Женева, Швајцарија. Преку двете добиени Нобелови награди за мир⁴⁹, потврдена е двапати важноста на УНХЦР во модерниот свет.

Бр.	Име на Комесар	Националност	Времетраење на мандат
1.	Фридјоф Нансен	Норвешка	1922 - 1927 ¹²¹
2.	Герит Јан ван Хеувен Годарт	Холандија	1951 – 1956
3.	Август Р. Линдт	Швајцарија	1956 – 1960
4.	Феликс Шнајдер	Швајцарија	1960 – 1965
5.	Садрудин Ага Кан	Иран	1965 – 1977
6.	Пол Хартлинг	Данска	1978 – 1985
7.	Жан – Пјер Хоцке	Швајцарија	1986 – 1989
8.	Торвалд Столтенберг	Норвешка	Јан – Ное 1990
9.	Садако Огата	Јапонија	1990 – 2000
10.	Руд Лубердс	Холандија	2001 - 2005 ¹²²
11.	Венди Чемберлин	САД	Фев – Јун 2005 ¹²³
12.	Антонио Гутерес	Португалија	2005 – 2015
13.	Филипо Гранди	Италија	2016 -

Дијапазонот на активности и ингеренции на УНХЦР се состои во заштита на бегалците во периодот на траење на околностите кои предизвикале таков статус кај нив, како и по престанокот на тие околности, особено во постапката на нивна репатријација.

⁴⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees

⁴⁷ United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR www.unhcr.org

⁴⁸ Види Резолуција на Генералното Собрание A/RES./428(V) од 14 декември 1950 година

⁴⁹ Во 1954 и 1981 година, соодветно

Притоа, УНХЦР постапува во рамките на својот Статут⁵⁰, кој ги дефинира активностите на УНХЦР како целосно неполитички, хуманитарни, социјални и етички. Високиот комесар во своето работење ги следи инструкциите кои доаѓаат од Генералното Собрание на Обединетите Нации, како и од Економско-социјалниот совет. Неговиот мандат, кој е предвиден во Статутот, првично е врзан со дефиницијата за бегалците, која е содржана во Конвенцијата за статусот на бегалците.

Но, Генералното собрание сè почесто дава изјави во кои тврди дека при давањето на одредени задачи и насоки на Високиот комесар, се служи со поопштата дефиниција за бегалците. Според таа дефиниција, бегалците *селичности кои биле принудени да го напуштат своето живеалиште поради надворешна агресија, окупација, надворешна доминација или пак настани кои сериозно влијаеле на јавниот поредок и кои поради сето ова бараат прибежиште надвор од својата држава*⁵¹.

⁵⁰ <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>

⁵¹ Член 1, ст.1 од Конвенцијата за посебни видови проблеми на бегалците од Африка, ОН, 1969 година, http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf

ГЛАВА 3

3.ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Во однос на геополитичката положба на Република Македонија, можеме да ја дефинираме оваа држава како држава погодна за транзициски движења и транспортно-поврзувачки точки.

Можеме слободно да кажеме дека Република Македонија е мета на миграциски движења, токму поради таа една поврзувачката улога што ја има со развиените земји од Западна и Централна Европа. Дури и кога станува збор за регионалните миграции, пак велиме дека Македонија е неизбежна, бидејќи во последните 25 години ваквите миграции на Балканскиот Полуостров се доста честа појава. Дел поради воените жаришта во деведесеттите години на минатиот век, дел и поради внатрешниот конфликт помеѓу Република Србија и Република Косово⁵².

Голем дел од транспортот на стока, добра и услуги кои доаѓаат преку средоземноморските рути на бреговите на Република Грција, поминува низ срцето на македонската територија, а тоа е токму поради самата местоположба на Република Македонија. Како начини на превезување најзастапени се патниот и железничкиот транспорт. Оттука произлегува и важноста за одржување на овие транзициски рути, чии препречувања би важеле за силен удар врз економската стабилност на компаниите кои ги превезуваат своите стоки преку оваа рута.

Од економски аспект, за Република Македонија, како еден од главните точки на импорт на стоки на грчка територија, многу е важно пристаништето во градот Солун. Доколку дојде до колапс на ова пристаниште, тоа би претставувало одземање на моќта на транзициската линија низ Република Македонија која ги поврзува земјите од Западна и Средна Европа.

Со миграциските рути по кои се движат одредени миграциски и бегалски бранови се преплетуваат стопанските и трговски рути.

⁵² Во тој период Косово е составен дел од територијата на Србија, кој бара своја независност и формирање на автономна држава

Од историска гледна точка, експлоатацијата на балканските рути кои директно ја засегаат територијата на денешна Република Македонија, била со променлив интензитет.

Всушност, политичкиот и географскиот релјеф на денешна Европа го промениле самите миграциски движења. И насекаде во светот се рефлексирал истиот интензитет, формирајќи го ваков каков што денес го знаеме.

Законодавството е речиси 90% пресликано од она на Сојузна Федеративна Република Југославија, ако зборуваме за времето на осамостојување на Република Македонија. Влезот во транзицискиот процес, за Република Македонија значел и приспособување на националната легислатива со комунитарното законодавство на Европската унија, како и на развиените европски земји. И покрај тоа, каков што бил пред осамостојувањето, фундаментот останал ист.

За регулација на прашањата со мигрантите и азилот, правниот систем на Република Македонија се повикува на повеќе правни извори. Прво, го имаме Уставот, кој ги препознава сите правни елементи кои подоцна се делегирани и детално разработени во поединечни законски и подзаконски акти, бидејќи е највисок правен акт. Законската регулатива за односите прашања се регулира со Законот за странци⁵³, Законот за државјанство⁵⁴ и конкретниот закон: Законот за меѓународна и привремена заштита⁵⁵ кој го замени Законот за азил и привремена заштита⁵⁶.

Потребата од конкретен закон кој ќе ги уредува проблематиките кои произлегуваат од миграцијата и азилот како правни елементи, најмногу била увидена од македонскиот законодавец во крајот на деведесеттите години од минатиот век, како и во почетокот на новиот милениум.

Ова е период на масовна миграција од територијата на Косово и јужните делови на Србија, поради конфликтот кој во тоа време беше доста активен. Република Македонија се соочи со првиот поголем наплив на бегалци, а законската регулатива даде до знаење дека е потребна неопходна надградба.

Баш поради тоа, имајќи ги предвид културните, историски и општествени обележја на Република Македонија како ентитет во современиот свет, откако се

⁵³ Службен весник на РМ бр.25/06, 23.03. 2006

⁵⁴ Службен весник на Република Македонија број 67/92

⁵⁵ Службен весник на РМ бр.64 од 11.04. 2018

⁵⁶ Службен весник на Република Македонија број 49/03, заедно со измените: бр.66 од 31.5.2007, бр.142 од 10.11.2008, бр.146 од 7.12.2009, бр.166 од 26.12.2012, бр.101 од 18.6.2015, бр.152 од 3.9.2015 и бр.71 од 11.4.2016

направи детална анализа на ситуациите коишто настанаа во тој период, изготвен е целосен, самостоен закон за регулација на миграцијата и азилот.

Условите и постапката за добивање и престанок на право на азил на странец или лице без државјанство (странец) кој бара признавање право на азил во Република Македонија, како и правата и должностите на барателите и лицата на кои им е признаено право на азил во Република Македонија, се уредуваат со *Законот за азил и привремена заштита, а сега Закон за меѓународна и привремена заштита*. И условите според кои Република Македонија може да даде привремена заштита, како и правата и должностите на лицата под привремена заштита⁵⁷ исто така се уредуваат со овој закон.

„Правото на азил се дава под услови и постапка предвидени со законот, на следниве категории лица:

- лице со статус на бегалец (бегалец согласно со Женевската Конвенција) и*
- лице под супсидијарна заштита согласно со одредбите од овој законот.⁵⁸“*

Според овој закон, со цел за адекватно и ефикасно регулирање на поимите, категориите на лица се дефинираат според општоприфатените норми на класификација. Па, така *„Статус на бегалец“ е признавање на странец дека е бегалец, а „Лице под супсидијарна заштита е странец, кој не се квалификува како лице со статус на бегалец, а на кој Република Македонија ќе му признае право на азил и ќе дозволи да остане во рамките на нејзината територија, бидејќи постојат причини да се верува, дека доколку се врати во државата чиј државјанин е, или доколку е лице без државјанство, во својата држава на претходен вообичаен престој, ќе се соочи со реален ризик од претрпување на сериозни повреди⁵⁹“*.

Под сериозни повреди, се подразбираат: смртна казна или егzekуција, тортура или нечовечно или деградирачко постапување или казнување или сериозни и индивидуални закани по животот или личноста на цивилно лице, по пат на недискриминаторско насилство, во ситуација на меѓународен или внатрешен вооружен конфликт⁶⁰.

⁵⁷ Чл. 1, Закон за меѓународна и привремена заштита, Сл. Весник бр. 64/2018

⁵⁸ Чл. 3, Закон за меѓународна и привремена заштита

⁵⁹ Чл. 9, Закон за меѓународна и привремена заштита

⁶⁰ Ибид.

3.1. ПОСТАПКА ЗА СТЕКНУВАЊЕ ПРАВО НА АЗИЛ

Во согласност со сите начела на континентално - европското право и нормите на меѓународните организации и глобални тела се регулираат постапките за стекнување на правото на азил во Република Македонија.

За време на постапката за стекнување на право на азил во Република Македонија, со исклучок на случаите кога одредбите на законот за меѓународна и привремена заштита поинаку определуваат, соодветно се применуваат и одредбите на Законот за Општа управна постапка⁶¹.

Странец на граничен премин или во внатрешноста на територијата на Република Македонија може усно или писмено да искаже намера за поднесување на барање за признавање право на азил (во натамошниот текст: искажал намера) пред полициски службеник на Министерството за внатрешни работи. Полицискиот службеник пак ги прибележува личните и други податоци на странецот кој искажал намера, го фотографира, му зема отпечатоци од прсти, му издава примерок од потврдата за искажаната намера и го упатува во рок од 72 часа да поднесе барање за признавање право на азил пред овластеното службено лице во просториите на Секторот за азил⁶².

На вака дефинираната одредба за искажување намера за поднесување на барање за азил, се надоврзува и опцијата, барателот на азил да може да поднесе барање за признавање на право на азил пред полицијата на граничниот премин, во најблиската полициска станица, во Прифатен центар за странци или до Секторот за азил.

Од пропишаноста за нормативите во однос на составување на потребните барања е детерминиран самиот овој процес. Министерот за внатрешни работи донесува подзаконски пропис за образецот на потврда за искажаната намера за поднесување на барање за признавање право на азил, образецот на барањето за признавање право на азил, образецот за првичен разговор за регистрација на барател на азил, образецот на записник за спроведен разговор во врска со поднесено барање за признавање право на азил, образецот на записникот за прием на усно барање за признавање право на азил, образецот на барањето за признавање право на азил по основ на семејно обединување, начинот на земање на отпечатоци од прсти и

⁶¹ Службен весник на РМ бр.38/05, заедно со измените и дополнувањата од 2008 и 2011 година

⁶² Чл. 25, Закон за меѓународна и привремена заштита

*фотографирање на барателите на право на азил, образецот и начинот на издавање и замена на исправи на баратели на право на азил и лица на кои им е признаено право на азил или привремена заштита (идентификациона исправа за барател на право на азил, лична карта на лице со статус на бегалец, лична карта на лице под супсидијарна заштита, патна исправа на лице статус на бегалец, идентификациона исправа за лица под привремена заштита) во Република Македонија и за начинот на водење на евиденција*⁶³.

Пропишаните норми евидентираат постоење на баратели и искажувачи на намера за поднесување на барање за признавање на азил кои веќе се на територијата на Република Македонија, а кои противправно влегле и престојуваат во неа.

Во ваквите случаи, барателот на право на азил кој директно доаѓа од држава во која неговиот живот или слобода биле во опасност, а кој бесправно влегол или бесправно престојува на територијата на Република Македонија, ако веднаш побара признавање право на азил во Секторот за азил или се пријави во најблиската полициска станица и го изложи барањето за признавање право на азил, како и оправданите причини за своето бесправно влегување или престој, *нема да се казни*. Доколку ова се случи, полицијата веднаш ќе го спроведе лицето до Секторот за азил⁶⁴.

Фундамент на самата процедура за стекнување на посакуваниот статус е ефикасното поднесување на барањето за признавање право на азил. Затоа, потребно е барателот, барањето за признавање право на азил, да го поднесе писмено или усно на записник, на македонски јазик, или ако тоа не е можно, на јазикот на земјата на потекло, на некој од пошироко прифатените странски јазици или на јазик за кој може разумно да се претпостави дека барателот на право на азил го разбира.

За време на поднесувањето на барањето, притоа, на подносителот задолжително му се земаат отпечатоци од прсти и се фотографира. Откако ќе биде поднесено барањето за азил, во рок од три дена Секторот за азил ќе му издаде потврда на барателот на право на азил со печат, број и датум на поднесувањето. Со оваа потврда се докажува дека на барателот на азил му е дозволено да остане на територијата на Република Македонија додека трае постапката, односно, со други зборови – се потврдува статусот на барателот на азил.

За време на постапката за признавање право на азил, Секторот за азил⁶⁵ во

⁶³ Чл. 96, Закон за меѓународна и привремена заштита

⁶⁴ Член 27, Закон за меѓународна и привремена заштита

⁶⁵ Сектор при Министерството за внатрешни работи на Република Македонија

период не подолг од 15 дена од денот на поднесувањето на барањето за признавање право на азил, усно и во писмена форма ќе ги извести барателите на азил на јазик за кој оправдано се мисли дека е разбирлив за нив, за:

- *„Начинот на спроведување на постапката за признавање право на азил;*
- *Правата и обврските на барателите на право на азил;*
- *Можните последици доколку не се придржуваат до нивните обврски и не соработуваат со надлежните органи;*
- *Условите за прифаќање на правото за правна помош;*
- *Право на контактирање со лица кои даваат правна помош, претставници на Високиот комесаријат за бегалци и невладини хуманитарни организации, во сите фази на постапката и каде и да се наоѓаат барателите на право на азил“⁶⁶.*

3.1.1.ПРАВА И ОБВРСКИ НА БАРАТЕЛИТЕ НА ПРАВО НА АЗИЛ

➤ Обврска за поднесување на исправи

Потребно е барателот, секоја исправа која на азил ја поседува, да ја приложи заедно со барањето за признавање правно на азил, во моменти кога тие се неопходни за постапката за признавање право на азил. Во оваа смисла, особено важни документи се:

- *„Патна исправа;*
- *Визи, дозволи за престој и други слични исправи;*
- *Лична карта или друг идентификационен документ;*
- *Сертификат за раѓање и склучување на брак;*
- *Патни билети;*
- *Други документи или исправи кои би можеле да се од значење во постапката на признавање право на азил.“*

Приложените документи се чуваат во Секторот за азил за време на целата постапка. Притоа, заедно со овластена потврда која докажува дека патните исправи се во посед на Секторот за азил, се издаваат фотокопии од приложените документи на

⁶⁶ Чл. 28, Закон за меѓународна и привремена заштита

барателот на азил⁶⁷.

➤ Право на толкувач

Многу често, за време на постапката за доделување право на азил, барателите на право на азил, не го разбираат официјалниот јазик на постапката. Затоа, тие имаат право на толкувач, кој ќе ја спроведува постапката на јазик, разбирлив за барателите на правото на азил.

Обезбедувањето на толкувачот во Република Македонија го прави Секторот за азил, и се одредува толкувач на јазикот на земјата на потекло на барателот на правото на азил, или пак на јазик кој го разбира. Притоа, на товар на Министерството за внатрешни работи паѓаат сите трошоци поврзани со ова.

Толкувачот е должен да ги чува како тајна сите податоци кои ги дознал, со цел зачувување на приватноста на постапката. Доколку е тоа во рамките на можностите на реалната ситуација, барателот на правото на азил има право да побара толкувачот да биде од ист пол⁶⁸.

➤ Јавност на постапката

При сослушувањето на барателот на право на азил, јавноста е целосно исклучена. Лицата кои даваат правна помош на барателот на право на азил, претставниците на Високиот комесаријат и толкувачот се единствени исклучоци во ова. Лицата кои се исклучени од тајноста на сослушувањето, се известуваат писмено за датумот, времето и местото на сослушувањето. Лицата присутни на сослушувањето се должни да ги чуваат во тајност сите податоци кои ги дознале во текот на постапката⁶⁹.

3.1.2.ПОВЛЕКУВАЊЕ НА БАРАЊЕТО ЗА ПРИЗНАВАЊЕ ПРАВО НА АЗИЛ

Постапката ќе се сопре со заклучок и барањето за признавање на право на азил ќе се смета за повлечено, доколку се утврди дека барателот на право на азил:

- „Го повлекол барањето за признавање на правото на азил;

⁶⁷ Види чл.29, Закон за меѓународна и привремена заштита

⁶⁸ Види чл.31, Закон за меѓународна и привремена заштита

⁶⁹ Види чл.32, Закон за меѓународна и привремена заштита

- *Не се јави на покана за сослушување во Секторот за азил, а својот изостанок не го оправда во рок од 48 часа од денот на закажаното сослушување;*
- *Го напушти местото определено за негово сместување без одобрение, за времето кога постапката е во тек, во период подолг од три дена без да го извести надлежниот орган за неговото напуштање, или пак, не обезбеди согласност од надлежниот орган за напуштање на местото каде е сместен⁷⁰; Барателот на азил, против донесениот заклучок, има право на поднесување тужба за поведување на управен спор до надлежниот суд, во рок од 30 дена од денот на доставувањето на заклучокот. Поднесената тужба, пак, го одлага извршувањето на заклучокот. Постојат одредени случаи кога на барателот на право на азил му се дава можност за повторно отварање на предметот. Имено, доколку барателот на азил навел оправдани причини за пропуштање на обврзувачките дејствија кои се наведени погоре, има можност за поднесување на барање за повторно започнување на постапката. Сето ова е можно доколку не поминале 30 дена од денот на пропуштање на дејствијата“.*

3.1.3.РЕДОВНА ПОСТАПКА

Кога зборуваме за редовната постапка за признавање на барателот на азил, таа во целост се спроведува од страна на Секторот за азил, кое својата одлука е должно да ја донесе во период од шест месеци од денот на поднесувањето на барањето⁷¹.

Една од најважните етапи во самата постапка е сослушувањето на барателот на азил. Оваа етапа дава можност на барателот на азил непосредно да ги изнесе фактите и околностите кои го ползуваат неговото барање. Оваа постапка на сослушување се спроведува во строга тајност и доверливост, и тогаш барателот на азил учествува сам, без присуство на други членови од неговото семејство. Случаите кога службеното лице од Секторот за азил донесува проценка според која, присуството на друго членови на семејството на барателот е неопходно, поради потврда на одредени настани и факти, тогаш станува збор за исклучоци.

⁷⁰ Види чл.36, Закон за меѓународна и привремена заштита

⁷¹ Чл.38, Закон за меѓународна и привремена заштита

За овластеното службено лице кое го води сослушувањето, најважно е да ги земе предвид личните и општите околности во кои се наоѓа барателот на азил. Тука спаѓаат и културното потекло и степенот на ранливост на барателот, на начин и обем кој соодветствува на реалната претстава.

За време на сослушувањето, најважните елементи за позитивен резултат на самата постапка се непосредната и посредна комуникација меѓу службеното лице, од една страна, и барателот на азил од друга. Притоа, за да биде побрза и поефикасна самата постапка, службеното лице обезбедува соодветен толкувач за барателот на азил.

Главен момент каде барателот на азил има можност да ги наведе сите факти докази кои го поткрепуваат основаниот сомнеж за прогон од матичната земја е, всушност, самата постапка на сослушување. Заедно со сите други искази кои се во смисла на етапата на сослушување, овие факти и докази службено се запишуваат во официјалниот записник на сослушувањето. Подоцна, лицата кои учествувале во сослушувањето се потпишуваат на записникот. Доколку барателот на азил не сака да го потпише и не се согласува со напишаното во записникот, во предметот на барателот се евидентира протестот.

Самата постапка има повеќе можности за одбивање на барањето за азил. Едни од најчестите причини за одбивање на барањето се:

- „не постои оправдан страв од прогон во смисла на членот 5 од овој закон,
- не постојат ризици од претрпување на сериозни повреди во смисла на членот 9 од овој закон,
- постојат причини за исклучување од членовите 8 и 10 од овој закон и - прогонот поради причините од членот 5 од овој закон и ризици од претрпување на сериозните повреди од членот 9 од овој закон, е ограничен само на одредена географска област на државата чиј државјанин е лицето, или доколку е без државјанство, во која имало вообичаено место на престој, а постои можност за ефикасна заштита во друг дел на државата, освен ако со оглед на сите околности не може да се очекува лицето таму да побара заштита околности не може да се очекува лицето таму да побара заштита.“⁷²

Во случаи кога поднесокот за барање на азил на барателот, по која било основа, поради неисполнување на условите за добивање право на азил, е одбиен, тогаш Секторот за азил по службена должност ја проверува основаноста и исполнувањето на

⁷² Член 41, Закон за меѓународна и привремена заштита

условите за добивање на право на азил поради супсидијарна заштита.

Секторот за азил донесува три вида решенија во писмена форма: решение за признавање статус на признаен бегалец, решение за признавање статус на лице под супсидијарна заштита и решение за одбивање на барањето за признавање право на азил.

Во случај кога двајца родители се стекнале со статус на признаен бегалец или на лице под супсидијарна заштита, преку докажани факти и околности, секако, Секторот за азил може да донесе решение со кое му се признава истиот статус и на нивното малолетно дете кое се родило и кое живее на територијата на Република Македонија. Дури и во случај кога, за малолетно дете кое е родено и живее на територијата на Република Македонија, само еден од родителите има стекнат статус на признаен бегалец или лице под супсидијарна заштита, може да биде донесено истото решение.

Решението за одбивање на барањето за азил ги содржи причините поради кои не е уважено барањето, упатство за правно средство и рокот во кој лицето е должно да ја напушти територијата на Република Македонија. Овој рок не може да биде пократок од 15 дена од денот кога решението станало извршно.

Барателот на азил, во рок од 30 дена од денот на доставување на решението, има право да поднесе тужба против решението до надлежниот суд. Во рок од два месеца од датумот на тужбеното поднесување, Надлежниот суд ја донесува одлуката за тужбата.

3.1.4.ИТНА ПОСТАПКА

Во случај кога барањето за признавање право на азил е евидентно неосновано се спроведува итната постапка, освен кога барањето е поднесено од малолетно лице без придружба или лице со пречки во менталниот развој.

Што се однесува на очигледните неосновања на барањата кои се поднесени, постојат повеќе услови кои ја исполнуваат таквата квалификација:

- „нема основа во тврдењето за страв од прогон, бидејќи барањето не е поднесено поради причините утврдени со овој закон, туку поради можност за вработување и подобри услови за живот или кога барателот не дава никакви податоци дека би бил изложен на прогон или кога неговите тврдења се невозможни или противречни,

- барањето се заснова на смислена измама или злоупотреба на постапката за признавање право на азил, - лицето пристигнало од безбедна земја на потекло, освен

ако оспори дека земјата на потекло е безбедна за него;

- лицето пристигнато од безбедна земја на потекло, која е држава членка на Европската Унија, освен ако оспори дека земјата на потекло е безбедна за него,

- без разумно објаснување, смислено дава невестинити изјави во неговото барање за признавање право на азил, усно или во писмена форма, а тие изјави се од суштинска природа и значење за определување на неговиот статус,

- без разумно објаснување, го засновал своето барање врз лажен идентитет или врз фалсификувани исправи, за кои тврди дека се автентични, - намерно уништува, оштетува или крие патна исправа, друг документ или доказ од значење за постапката, со цел да го попречи текот на постапката и да ги доведе во заблуда органите за признавање на право на азил во врска со неговиот идентитет,

- барањето за признавање право на азил е поднесено со цел да се спречи извршувањето на одлуката за протерување од територијата на Република Македонија, а барателот имал доволно можност претходно да бара признавање на право на азил или - барањето за признавање право на азил на лицето му било одбиено во друга земја, по испитување на суштината на барањето, во постапка што содржела соодветни процедурални гаранции, во согласност со Женевската конвенција, освен кога се појавиле нови околности, односно околностите врз основа на кои му е одбиено барањето во друга земја битно се измениле “⁷³

Откако барањето за признавање право на азил ќе биде одбиено како неосновано, Секторот за азил го донесува конечното решение со кое се одбива барањето за признавање право на азил, а истовремено и се определува рокот во кој лицето треба да ја напушти територијата на Република Македонија. Тој рок во кој лицето треба да ја напушти државата, не може да биде пократок од 5 дена од денот кога решението станува извршно. Во решението се наведени и причините поради кои е донесено такво решение, а неговото донесување се остварува во рок од 15 дена од денот на поднесување на барањето за признавање право на азил⁷⁴.

И тука, барателот, во рок од 7 дена од денот на доставување на решението, има право да поднесе тужба против решението со кое му е одбиено барањето за азил. Потоа, надлежниот суд во рок од 30 дена од денот на поднесување на тужбата, донесува одлука за тужбата.

⁷³ Види чл.47, Закон за меѓународна и привремена заштита

⁷⁴ Види чл.48, Закон за меѓународна и привремена заштита

3.1.5.ПРЕСТАНОК НА ПРАВОТО НА АЗИЛ

Моментот на престанок на правото на азил признаено во Република Македонија, настанува кога:

- Лицето доброволно повторно се ставило под заштита на земјата чиј државјанин е,
- откако го изгубило неговото државјанство, доброволно повторно го стекнало, - стекнало ново државјанство и ужива заштита од државата на неговото ново државјанство,
- доброволно повторно се населило во државата што ја напуштило или останало надвор од неа поради страв од прогон,
- не може повеќе да продолжи да одбива да користи заштита од земјата чиј државјанин е, бидејќи околностите поради кои на лицето му било признаено право на азил престанале да постојат или
- е без државјанство и може да се врати во државата на неговото поранешно вообичаено место на престој, бидејќи околностите поради кои на лицето му било признаено право на азил престанале да постојат.⁷⁵

3.2.РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И БЕГАЛСКИТЕ КРИЗИ

Кога станува збор за бегалските кризи, сега ќе се посветиме на историската тенденција на Република Македонија по тоа прашање.

Од најголемо значење за домицилната земја е процесот на социјална интеграција на бегалците, бидејќи тоа ја покажува способноста за справување со бегалските кризи како едни динамични и долготрајни процеси.

Република Македонија, во своето досегашно постоење, има одговорено на повеќе бегалски предизвици, кои до крај ги има остварено на професионален и задоволителен начин.

Република Албанија во 1991-1992 година навлезе во сериозна политичка криза, па така албанскотонаселение, поради сериозните проблеми и поради самата ситуација, почнале да прибегуваат надвор од својата земја. Во тој период, Република Македонија,

⁷⁵ Чл. 50, Закон за меѓународна и привремена заштита

соодветно одговори на надојдениот бран бегалци, во активните бегалски кампови кај Охрид, Струга и Ресен, каде биле сместени повеќе од 1000 бегалци, претежно од делот на југоисточна Албанија. И ден-денес дел од овие бегалци живеат во пределот на Мала Преспа⁷⁶.

Како највжештена во Босна и Херцеговина, во овој период паралелно започнала и кризата на поранешните југословенски простори. Па така, Република Македонија за да ја избегне кривата, понудила заштита на повеќе од 35.000 бегалци од Босна и Херцеговина, и ги сместила во прифатни центри низ целата држава. Покрај тоа, поради тоа што во тоа време немалодоволно капацитет на прифатни центри, дел од бегалците дури и во приватни домаќинства биле сместувани. Сè до целосната стабилизација на ситуацијата во Босна и Херцеговина, да кажеме период од повеќе од 5 години, Република Македонија им даваше заштита на бегалците, каде беа соодветно и безбедно вратени назад⁷⁷.

Во поранешна Југославија, катализатор на една од најголемите бегалски кризи на Балканот е косовската криза⁷⁸. Повеќе од половина милион бегалци беа алоцирани од своите живеалишта, а речиси 360.000 косовски бегалци, барајќи засолниште и заштита, навлегоа на македонска територија.

Тогаш, како единствено решение за справување со настанатата ситуација, Република Македонија сметаше дека ќе има донесување Заклучок за обезбедување привремена хуманитарна заштита. Овие бегалци беа сместени по семејства и колективни центри за згрижување на бегалци. Повеќе од половината косовски бегалци беа сместени низ семејства, токму поради ограничувачкиот капацитет на прифатната инфраструктура на Република Македонија во тој период.

И покрај овие пречки, Република Македонија е една од најгостопримливите држави во поглед на бегалски кризи, во овој регион. На крајот, поради подобрување на безбедносната ситуација во Косово, поголемиот дел од бегалците доброволно се вратија во своите домови.

Во наредните години, дел од оние што останаа во државата, преку доброволно заминување во трети земји или доброволна репатријација, исто така ја напуштија Република Македонија, доведувајќи го бројот на бегалци кои останаа, на минимум. По

⁷⁶ Стратегија за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2008 – 2015, Министерство за труд и социјална политика, Влада на Република Македонија

⁷⁷ Врз основа на договор за репатријација помеѓу Република Македонија и Босна и Херцеговина

⁷⁸ Во тоа време Србија го задржа името Југославија

укинувањето на привремената хуманитарна заштита во 2003 година, сите бегалци кои останаа во државата, им беше овозможено поднесување на барање за признавање на право на азил, со цел обезбедување легален престој⁷⁹. Преку донесување на Законот за азил и привремена заштита, истата година се овозможи целата постапка.

Да ја споменеме сега сириската криза. Оваа криза, сепак во големи размери, ја затече Република Македонија недоволно подготвена за ефикасно соочување. Па така, беше потребна и измена на одредени делови во законот за азил⁸⁰, со цел притоа да не се избега од хуманите начела и ефикасноста во постапката, однесувајќи се достоинствено со оние кои имаат потреба од помош и заштита, односно со самите подносителите на барањата.

Токму затоа е потребно тука посебно внимание да посветиме на справувањето на Република Македонија со сириската бегалска криза и нејзините недостатоци во однос на ова. Недоследноста на законската регулатива и строгите мерки за барање на азил, според тогашната правна форма на законот за азил⁸¹, создадоа поволна клима за критика, која е најизразена во последниот извештај⁸² на Human Rights Watch⁸³ за Република Македонија. Ваквиот извештај се базира на исцрпни интервјуа на бегалци кои транзитираат низ една од најважните земји на балканската рута⁸⁴ - Република Македонија.⁸⁵

До средината на 2015 година, Република Македонија притворањето на мигрантите и барателите на азил го спроведуваше во единствениот специјализиран притворен центар за бегалци, Гази Баба⁸⁶. Меѓутоа овој центар имаше неколку проблеми, а тоа се: пренатрупаноста на бегалци, нехуманите услови кои ги нуди центарот, недоволниот пристап до храна и вода и лоши санитарни услови. Дури можеме да кажеме дека ваквите услови имале високо влијание врз психолошката и

⁷⁹ Министерство за труд и социјална политика на РМ, Стратегија за интеграција на странци во Република Македонија 2008 – 2015

⁸⁰ Закон за азил и привремена заштита број 49/03, заедно со измените: бр.66 од 31.5.2007, бр.142 од 10.11.2008, бр.146 од 7.12.2009, бр.166 од 26.12.2012, бр.101 од 18.6.2015, бр.152 од 3.9.2015 и бр.71 од 11.4.2016

⁸¹ Закон за азил и привремена заштита број 49/03, заедно со измените: бр.66 од 31.5.2007, бр.142 од 10.11.2008, бр.146 од 7.12.2009, бр.166 од 26.12.2012. Станува збор за период до јуни 2015 година

⁸² „Како да не сме луѓе“ Полициска бруталност врз мигрантите и барателите на азил во Македонија, Human Rights Watch Report, Септември 2015

⁸³ Глобална невладина организација која е составена од активисти, експерти, новинари, правници, чие набљудувачко око е присутно во повеќе од 90 држави. Има соработка со многу држави, регионални и глобални организации и се одликува со непристрасност, објективност, фактичка реалност во адвокатурата за човековите права

⁸⁴ Балканска рута е бегалска рута која ги опфаќа државите од Балканскиот полуостров

⁸⁵ „Како да не сме луѓе“ Полициска бруталност врз мигрантите и барателите на азил во Македонија, Human Rights Watch Report, Септември 2015

⁸⁶ Се наоѓа во скопската општина Гази Баба, оттаму и името на центарот

физичката здравствена состојба на бегалците таму.⁸⁷

Од друга страна, македонските власти притворот го оправдуваа поради пренатрупаност на јужната границата со бегалци и неможноста за процесирање на идентификационите податоци на бегалците кои транзитираат низ државата. Меѓутоа, интервјуата на Human Rights Watch сведочат дека одредени бегалци биле задржани во прифатниот центар и до шест месеци, а тоа е и објавено во нивниот извештај⁸⁸.

Притисокот од организациите за заштита на човековите права, како што се Хелсиншкиот Комитет за човекови права, Легис, па и УНХЦР, кулумирани во извештајот на Европската Комисија за 2014 година⁸⁹, резултира со надополнување⁹⁰ на постојниот закон за азил на Република Македонија⁹¹.

Во својот извештај од 2015 година⁹², УНХЦР потенцира за оваа состојба, сметајќи дека иако правото за поднесување барање за право на азил е овозможено, процедурата е крајно спора и одолговлекувачка, притоа сметајќи на нечовечките услови во прифатниот центар и неговата запуштеност за општо познати и приоритетни за решавање⁹³.

Во својот извештај за условите на притворниот центар, Омбудсманот на Република Македонија⁹⁴, пак, потенцира дека условите за сместување на лица со посебни потреби не ги исполнуваат условите предвидени со меѓународното право, давајќи насока за нивно подобрување.

Постапката на притворање на барателите на азил и мигрантите, слободно можеме да кажеме дека претставува произволен притвор и е забранет со меѓународните правни норми⁹⁵.

Во ситуациите на задржување на бегалците кои биле пренесувани/шверцувани од страна на трети лица, се покажува поголемо прекршување на човековите права во постапката против пренесувачите / шверцерите (како сведоци во постапката)⁹⁶. Противправно и спротивно на меѓународното право (а воедно и со македонското

⁸⁷ Human Rights Watch Report

⁸⁸ „Како да не сме луѓе“ Полициска бруталност врз мигрантите и барателите на азил во Македонија, Human Rights Watch Report, Септември 2015

⁸⁹ Превземен од <http://www.pravdiko.mk/izvestai-od-ek>

⁹⁰ Закон за азил и привремена заштита број 49/03, со измената бр.101 од 18.6.2015

⁹¹ Закон за азил и привремена заштита број 49/03, заедно со измените до тогаш: бр.66 од 31.5.2007, бр.142 од 10.11.2008, бр.146 од 7.12.2009, бр.166 од 26.12.2012

⁹² UNHCR Observations: The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum, August 2015

⁹³ UNHCR Observations: The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum, August 2015

⁹⁴ Народен Правобранител на РМ

⁹⁵ Меѓународен пакт за граѓански и политички права чл.9, Европска Конвенција за човекови права чл.5

⁹⁶ Закон за кривична постапка, Сл. Весник бр. 150/2010

законодавство) е нивното задржување во притворниот центар Гази Баба⁹⁷.

Притворањето на мигрантите се намали како резултат на донесените измени на законот за азил и привремена заштита⁹⁸, па така им се овозможи поднесување барање за признавање право на азил, на самиот граничен премин, како и дозвола за престој од 72 часа на територијата на државата.

Министерството за внатрешни работи на Република Македонија и во текот на 2016 година работеше на хармонизација на легислативата со Директивата 2013/32/EУ и Директивата 2013/33/EУ кои се однесуваат на масовен прилив и сугерираат решенија за привремена заштита. Можно решение кое го сугерираа претставниците на невладиниот сектор е поединечното постапување по секое поднесување барање, со цел објективно да се утврдат и вреднуваат поставките, пред донесување на конечната одлука.

Со овие измени во кои се интегрирани најголемиот дел од содржината на директивите на ЕУ беа содржани повеќе новини. По примерот на хрватскиот Закон за азил беше направена номенклатура на поими. Ова требаше да ја олесни комуникацијата и прецизноста во правниот сообраќај. Поимот бегалец е одвоен од поимот лице под супсидијарна заштита. Покрај основните престанок и исклучување на правот на азил кои се содржани во постојниот Закон за азил и привремена заштита, предвидено е и правото на поништување на правото на азил, усогласено со директивите на ЕУ, а кое треба да биде нова алатка за борба против транснационалниот криминал поврзан со миграциските текови. Покрај досегашното неосновано барање, предвидена е и основата недопуштено барање (кога нема основа за страв од прогон, а барањето е поднесено заради стекнување подобри услови за живот, кога барањето стигнало од земја која е безбедна, кога барањето се заснова на смислена измама, кога лицето стигнало од безбедна трета земја, која лицето доаѓа од земја на потекло која е земја-членка на ЕУ).

Спорните одредби на дотогашниот закон кои беа донесени во 2016 година иограничија две суштински права за лицата кои изразиле потреба од меѓународна заштита во Република Македонија: правото на семејно обединување и пристапот до ефективна постапка за азил. Во таа насока се пристапи кон изработка на нов закон во

⁹⁷ Долгиот период на притворање најчесто се должеше на недостиг во преведувачи на соодветниот јазик за сведоците во постапката. Според македонското законодавство, лице не може да биде притворено без судски налог, кој мора да се обезбеди во рок од 24 часа од моментот на приведување/задржување. Во пракса, не се применуваше во формална смисла зборот притворање за ваквите случаи, затоа што лицата се сведоци во постапка и задржувањето е без судски налог. Сето ова го правеше невозможно поднесувањето жалба за противправен притвор

⁹⁸ Сл. Весник 101/2015

кој беа земени предвид укажувањата на релевантните институции во оваа насока.

Со новиот Закон за меѓународна и привремена заштита кој на 19.04.2018 стапи на сила исо кој престана да важи Законот за азил и привремена заштита, надмината е загриженоста која произлезе како резултат на спорните законски решенија.

Она што е интересно да се спомене е тоа дека за првпат, законот ја опфаќа и признава „сексуалната ориентација“ како основа за прогон и основа за барање на азил во Македонија. Законот воедно ги изостави лошите законски измени од 2016 година (имено, временското ограничување за семејно обединување и одредувањето на „трета безбедна земја“). Законот за прв пат ја воведо моќноста за ограничување на слободата на движење на баратели на право на азил. Согласно новата мерка, на лицата кои побарале азил во Република Македонија во одредени случаи утврдени во законот може да им се ограничи слободата на движење со решение на Министерството за внатрешни работи⁹⁹.

Како централен дел на Балканскиот Полуостров, Република Македонија има значајна улога во транзитноста на луѓе, добра и услуги. Со големи предизвици ја соочува експлоатацијата на ваквата позиција.

Сите проблематики кои се појавуваат од настанатата криза се уредуваат со Законот за меѓународна и привремена заштита, но и со целото законодавство на Република Македонија. Правото на азил е меѓународна заштита, овозможена од Република Македонија, на лица со признан статус на бегалци т.е. лица кои имаат оправдан страв за својот живот и за прогон од својата матична земја, по основ на најразлични фактори. Во однос на постапките за стекнување и престанок на правото на азил и супсидијарна заштита, законодавството е усогласено со меѓународните норми.

Во Република Македонија, Законот за азил во одредени делови не беше соодветен и не одговори целосно на поставениот предизвик. Затоа, беше неопходно да се направи итна измена, со цел соодветно да се справи со дадените ситуации. Од причина што Република Македонија очекува евроатланска и европска интеграција, оваа држава не смее да дозволи прекршување на основни правни начела или затајување на имплементацијата на меѓународните норми.

⁹⁹ https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2019/05/HoTR_MAY_2018.pdf

ГЛАВА 4

4.ХАРМОНИЗАЦИЈА СО ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ ВО ОБЛАСТА НА АЗИЛОТ

4.1.РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕУ

По прогласувањето на независноста во јануари 1991 година, Република Македонија, го истакна членството во Европската унија како еден од нејзините стратешки интереси. На тој начин, Република Македонија стана сојузник на ЕУ и партнер од доверба, кој мина низа етапи во интегрирањето на Европската унија.

Од страна на ЕУ беше формирана арбитражна комисија на 15 јануари 1992 година. Оваа комисија беше предводена од Робер Бадинтер – претседателот на Уставниот суд на Франција. Дека името не претставува територијална закана и дека Република Македонија ги задоволува сите услови за меѓународно признавање беше заклучено од страна на Комисијата.

Меѓутоа, задоцни процесот на меѓународно признавање и воспоставување на дипломатски односи со ЕУ, заради спротивставувањето на Грција Република Македонија да се признае под уставното име. Во декември 1995 година, кога е отворена и мисијата на РМ во ЕУ, воспоставени се целосните дипломатски односи меѓу РМ и ЕУ.

Од страна на Европската комисија во 1999 година соформирана нова рамка во која се одвива соработката на Европската унија со државите од Западен Балкан (Република Македонија, Албанија, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора и Република Хрватска). Ова процес е наречен ПСА – Процес за стабилизација и асоцијација.

Во 2000 година, на ниво на Делегација на Европската комисија беше подигната Канцеларијата на Европската комисија.

Владата на РМ поднесе барање за членство во ЕУ со што се потврди континуираната и јасна политичка 70 определба за приклучување кон Унијата, на 22

март 2004 година во Даблин, Република Ирска.

На 17 декември 2005 година, на Самитот во Брисел, Европскиот совет реши Република Македонија да се стекне со статус земја-кандидат за членство во ЕУ. Од тогаш па наваму, Европската комисија објавува редовни извештаи за напредокот на Република Македонија на крајот на годината.

Комуникацијата за Западен Балкан, во која се изложуваат одредниците за преминување во следната фаза од пристапниот процес, беше усвоена од страна на Европската комисија во март 2008 година.

Европската комисија го презентираше патоказот за визна либерализација во кој јасно и прецизно беа дефинирани одредниците, по блокови, кои требаше да се исполнат од страна на Република Македонија, во мај истата година.

На 14 октомври 2009 година, Европската комисија објави извештај и одлучи да предложи отворање на преговорите за пристапување на Република Македонија во ЕУ. Одлуката беше донесена врз основа на убедливиот напредок постигнат и значителната работа на клучните реформски приоритети, познати како одредници 8+1, а особено исполнувањето на Копенхашките политички критериуми.

Со важност од 19 декември 2009 година, Европскиот совет на 30 ноември 2009 година, на својот состанок донесе одлука за визна либерализација за граѓаните на Република Македонија.

На својата седница одржана на 10 февруари 2010 година, Европскиот парламент ја изгласа Резолуцијата по Извештајот за напредокот на Република Македонија во 2009 година. Во оваа Резолуција, Парламентот од Европскиот совет бара, да ја потврди препораката на Европската комисија и да донесе одлука за започнување на преговорите за членство со Република Македонија, без никакво понатамошно одложување. Исто така, напоменува дека главната движечка сила за реформи во земјата е јасната перспектива за членство во ЕУ и дека тоа е од исклучителна важност за политичката стабилност во Република Македонија.

4.2.ПРИСТАПУВАЊЕ КОН ЕУ

Својата намера за станување полноправна членка на Европската унија, секоја држава ја исполнува со поднесување барање за членство до Советот на ЕУ. Потоа,

Европската комисија прави проценка на способноста на таа држава за исполнување на критериумите и условите за пристапување кон Унијата.

Копенхашки критериуми се критериумите кои секоја држава мора да ги задоволи во јавноста. Овие критериуми се делат на политички, економски и административни.

Политичките критериуми се однесуваат на стабилноста на институциите кои ќе гарантираат демократија, владеењето на правото, заштитата на човековите права и сл.

Економските критериуми вклучуваат и постоење и функционирање на пазарна економија, која мора да биде во можност да се справи со притисокот на пазарот и правилата на европската економија, односно да биде во можност да се справи со притисокот на конкуренцијата и пазарните сили внатре во Унијата. Овие критериуми ги донесе Европскиот совет на седница во Копенхаген во 1993 година.

Познатиот критериум на вградување на *acquis communautaire* значи дека секоја земја-кандидат мора да биде спремна да ги преземе сите обврски и одговорности во насока на прифаќање и исполнување на целите на политичката и економската и монетарната унија.

Според административните критериуми, пак, се бара секоја земја-кандидат да биде способна да создаде услови за приспособување на националната административна структура кон механизмите кои функционираат во јавната администрација на ЕУ. Овие критериуми се познати и како Мадридски критериуми и се утврдени на седница на Европскиот совет во 1995 година.

Преговорите за пристапување на нова членка се сметаат за официјално започнати, односно, отворени, само доколку мислењето на Комисијата е позитивно, а Советот едногласно го поддржи до донесување на преговарачка рамка.

Донесувањето на претпристапна стратегија чијашто цел е да ја подготви земјата за идното членство е нужен предуслов во процесот на пристапување. Претпристапната стратегија вклучува многубројни документи и механизми (договори за здружување, договор за стабилизација и пристапување, економски договори и конвенции, европски партнерства, кофинансирање од меѓународни финансиски установи, учествување во програмите на ЕУ, во работата на агенциите на ЕУ, донесување на национална програма за усвојување на европското законодавство и извештаи за напредокот кон политичкиот дијалог).

Аналитички преглед и усогласување на законодавството на земјата-кандидат со законодавството на ЕУ е прв чекор во процесот на преговори. Тоа уште се нарекува screening, односно Screening се спроведува по тематски поглавја, а врз основа на позитивниот извештај за завршувањето на screening за секое поглавје понатаму се отвора процесот на преговори.

Советот на Европската унија и Европскиот парламент постојано се известувани за напредокот на процесот на преговарање од страна на Европската комисија. За да им се овозможи полесно да го достигнат нивото на економскиот развој на Унијата, за време на преговорите, земјите-кандидати добиваат помош од Европската унија.

Советот на Европската унија и земјата-кандидат, на крајот, кога сите преговори за сите поглавја ќе бидат завршени, врз основа на заклучоците од преговорите, заедно составуваат предлог на договор за пристапување кон ЕУ. Пред да се даде на ратификација на државите-членки на ЕУ, предлогот на договорот мора да добие едногласна потврда од Европскиот парламент, како и позитивно мислење од страна на Европската комисија.

Земјата кандидат станува полноправна членка на Европската унија, дури по завршувањето на процесот на ратификација на договорот за пристапување во сите земји-членки.

4.3. ПОТРЕБНИ УСЛОВИ И КРИТЕРИУМИ ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ

На Копенхагенскиот самит во 1993 година, земјите-членки на Европската унија ги утврдија критериумите што треба да ги исполни секоја земја која сака да им се приклучи:

- *„Постигната стабилност на институциите кои гарантираат демократија, владеење на правото, човековите права и почитување на малцинствата (политички критериум);*
- *Постоење пазарна економија која функционира, како и капацитет да се справи со конкурентскиот притисок и пазарните сили во Унијата (економски критериум);*
- *Способност да се преземат обврските од членството, вклучувајќи го и придржувањето кон целите на политичката, економската и*

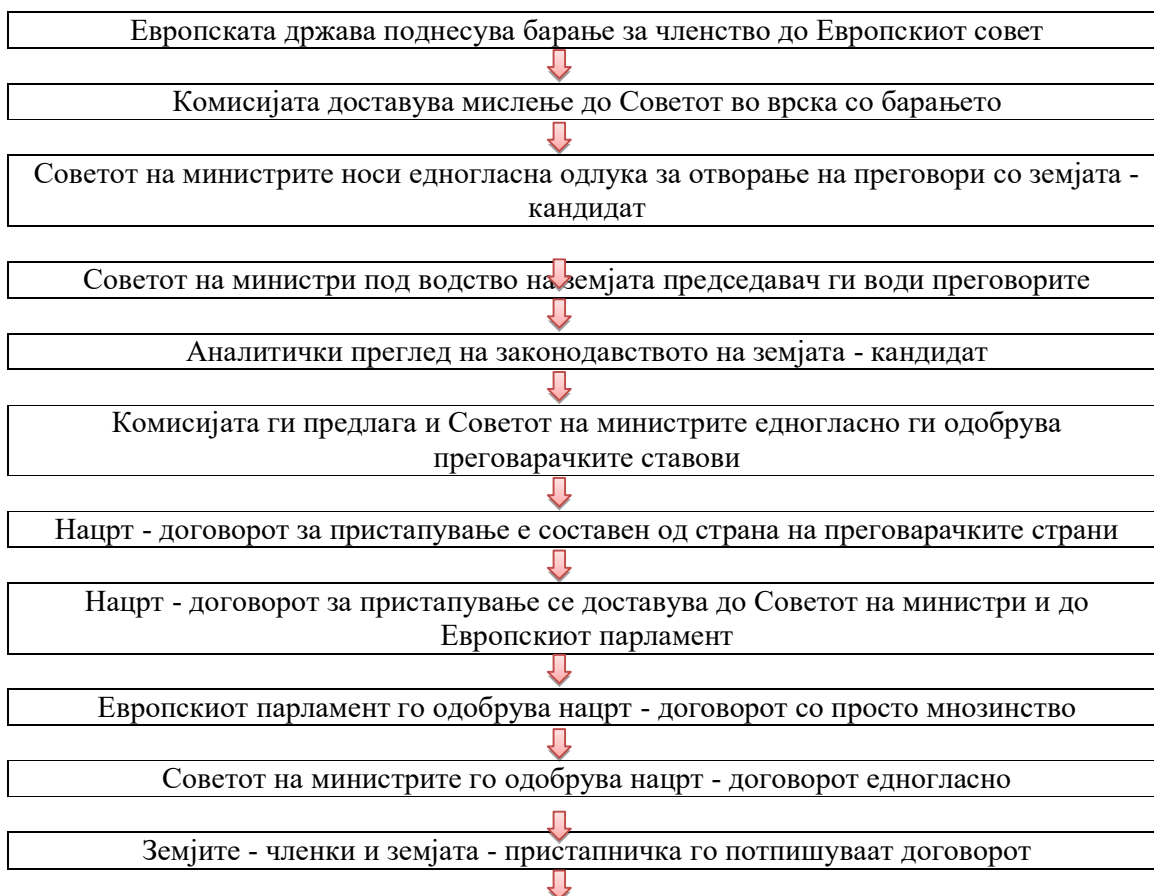
*монетарната унија (критериум на вградување на *acquis communautaire*).“*

На самитите во Мадрид (1995), Луксембург (1997) и Хелсинки (1999) овие критериуми беа надополнети и појаснети, а потребата од развиен административен и судски капацитет за примена на усвоените заеднички придобивки (*acquis*) најчесто се посочува како дополнителен (мадридски) критериум.

Преговорите за членство за секоја државасе различни и уникатни сами по себе. Секоја држава очекува различни резултати, тргнувајќи од сопствените преференции и околности од преговорите. Од 4 до 6 години изнесува просечната должина на преговорите. Преговорите се голем координациски предизвик за Владата на земјата-кандидат и јавната администрација бидејќи *acquis* – тоа е голема компилација на квалитативно нови правни акти и не секогаш се поклопува со постоечката поделба на надлежности меѓу министерствата и специјализираните владини агенции.

Треба да се обезбеди со координацијата, стратешките цели на владата да бидат успешно презентирани според ЕК и соодветно преточени во преговарачки стојалишта.

Процесот на пристапување кон Унијата



Парламентите на земјите - членки и земјата - пристапничка го ратификуваат договорот



Земјата - пристапничка станува држава - членка на Европската унија
--

Помеѓу земјата-кандидат за членство и земјите-членки на ЕУ се одвиваат преговорите и велиме дека тие се билатерални. Голема улога притоа имаат Советот на министрите, Европската комисија и Европскиот парламент, кои се сметаат за тела на Унијата. Притоа, преговорите одат преку следниот процес:

- Одлука за отворање преговори за членство со земјата кандидат (добивање датум за преговори)

Во надлежност на Советот на министрите на ЕУ е носењето одлука за добивање на датум за преговори. Одлуката се носи едногласно, врз основа на предлог на претседавачот со Унијата. За почеток на преговори се смета добивањето датум, и тоа претставува значителен успех на државата. Еден од најтешките фази во процесот на пристапување кон Унијата што бара внимателен политички менаџмент е всушност почетокот на преговорите.

- Формирање на меѓународна конференција и отворање на преговорите

Откако ќе се добие конкретниот датум за почеток на преговорите, следува формирање на меѓувладина конференција. Таму членуваат две страни, државите-членки на Унијата и земјата-кандидат за членство. Страната на земјите - членки на ЕУ ја претставува претседавачот со Советот на министри на Унијата, а тука влегуваат и министрите за надворешни работи на земјите - членки. Главен преговарач е оној кој ја претставува земјата-кандидат, односно, тој уште се нарекувашеф на преговарачкиот тим.

Од страна на Советот на министрите на ЕУ, откако ќе се донесе политичка одлука за формално отворање на преговорите и свикнувањето на билатерална меѓувладина конференција, со отворањето на првата седница на меѓувладината конференција, која се врши во седиштето на Советот на министри на ЕУ во Брисел, официјално почнуваат преговорите. Официјалната работа на меѓувладината конференција во врска со пристапувањето на земјата - кандидат започнува со одржувањето на говорите од страна на Претседателот на Владата или државата, од земјата-кандидат, и министерот за надворешни работи на земјата претседавач со Советот на министрите.

- Формални преговори

Преку т.н. билатерални меѓувладини конференции, со соодветните претставници на двете страни се водат формалните преговори. Методот на работа на меѓувладината конференција е одржување на седници во определени временски интервали, на кои присуствуваат претставници од ресорите на Владата задолжени за европски прашања и за надворешни работи. Со давање политичка поддршка на преговарачкиот процес се изразува смислата на одржувањето на седниците на ниво на национални делегации, и на секои шест месеци се одржуваат истите седници.

➤ Скрининг, скрининг листа, извештај од скринингот

Првата фаза на преговорите во која тие добиваат на интензитет и тежина е скринингот. Скринингот претставува аналитички преглед и оценка на усогласеноста на националното законодавство со *acquis communautaire* на Унијата. Да се утврдат постоечките разлики помеѓу законодавствата на двете преговарачки страни е целта на скринингот. Најчесто околу една година изнесува траењето на скринингот.

За одредени поглавја на преговорите, ЕК може да побара од земјата-кандидат да достави листа на правни прописи кои го уредуваат подрачјето. Таквата листа содржи делови од правната рамка на Унијата. ЕК изработува извештај за скринингот на секое поглавје, во консултации со земјата-кандидат. Овој извештај има информации и заклучоци на ЕУ во врска со законодавството и имплементациониот капацитет на земјата во врска со соодветното поглавје. Исто така, во извештајот се дава и оценка на неговиот квалитет.

➤ Одредници за отворање на содржински преговори (benchmarks)

ЕК, во консултации со земјата - кандидат поединечно ги изработува извештаите со резултатите од скринингот за секое поглавје. Се дава соодветна оценка, само ако се процени дека земјата - кандидат е подготвена за прифаќање и имплементација во праксата. Од друга страна, ЕК може да препорача содржинските преговори за тоа поглавје да бидат одложени, се додека не бидат исполнети одредени минимални предуслови поставени од страна на ЕК ако, пак, се процени дека земјата не е доволно подготвена за отворање преговори во одредено поглавје. Овие предуслови се нарекуваат benchmarks (одредници).

➤ Содржински преговори и преговарачки ставови

Одлуката за отворање на преговорите по поединечни поглавја следува по завршувањето на аналитичкиот преглед на законодавството. Владите на земјите-членки на ЕУ, во рамките на Советот на ЕУ, заеднички ја донесуваат оваа одлука.

Содржинската фаза на преговорите започнува со тоа.

По примање на барањето за испраќање на преговарачки став, земјата-кандидат за членство испраќа преговарачки став во однос на определено поглавје. врз основа на преговарачкиот став на ЕУ и на земјата - кандидат за членство се водат содржинските преговори. Како официјален став на преговарачката страна е преговарачкиот став, каде страната на земјата-кандидат наведува како планира да ја преземе посочената правна регулатива и да ја спроведува во практика.

- Изработка на заеднички став на Европската унија и затворање на отворените поглавја

Заедничкиот став на ЕУ во врска со скринингот на определено поглавје, го усвојува Советот на ЕУ. Ставот се носи со едногласна одлука. Нацртот за преговарачкиот став го изработува ЕК и го доставува до Советот. Во својот заеднички став Унијата ги вметнува и одредниците кои земјата мора да ги исполни за да можат преговорите по тоа поглавје да продолжат и поглавјето привремено да биде затворено.

Откако за одредено прашање меѓу двете преговарачки страни ќе се постигне договор и ќе се исполнат условите за негово затворање, прашањето се смета за затворено, но во текот на преговорите тоа поглавје може да биде реотворено доколку се донесат некои нови важни прописи од страна на Унијата.

- Привремено и трајно затворање на преговорите и нацрт - договор за пристапување

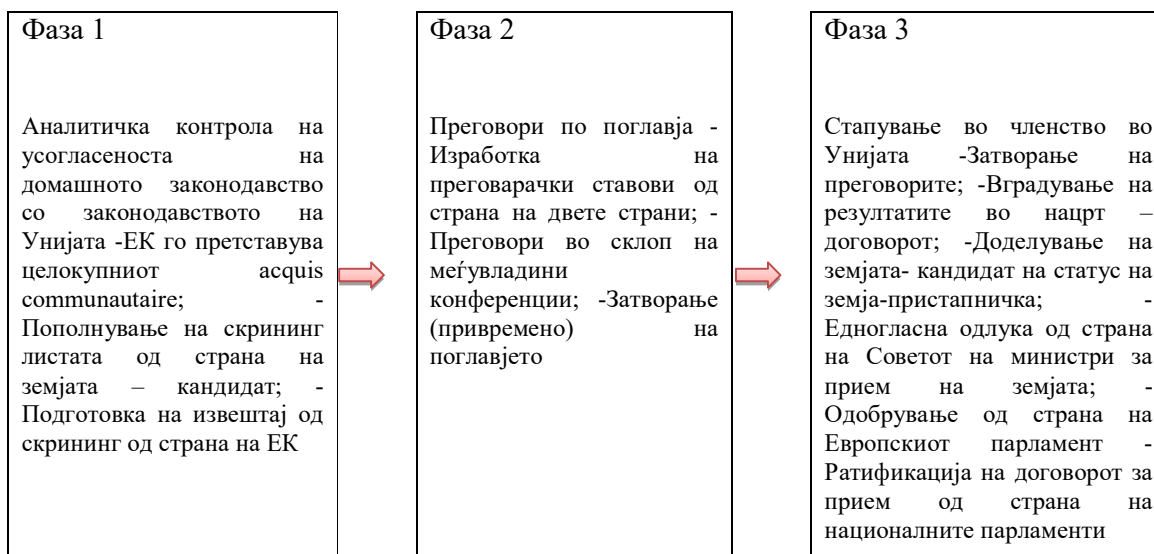
Советот на министрите на ЕУ носи заклучок за крај на преговорите со земјата - кандидат за членство, тогашкога преговорите за сите поглавја ќе бидат привремено затворени. Во нацрт - договорот за пристапување на земјата - кандидат кон Унијата се вградуваат резултатите и заклучоците од преговорите.

- Одлука за пристапување на земјата - кандидат

Откако согласноста за нацрт - договорот ќе биде постигната и текстот ќе биде прецизиран, тогаш се пристапува кон понатамошна постапка пред институциите на земјите - членки, на земјата - кандидат, како и на институциите на Унијата. Потоа ЕП дава согласност, а Советот на ЕУ мора на крајот да донесе одлука за пристапување на земјата - кандидат. Одлуката мора да биде донесена со консензус – едногласна. Од страна на шефовите на владите од обете страни, се потпишува Договор за пристапување. Договорот се упатува на ратификација, на крај.

➤ Стапување во членство во ЕУ

Доколку се потпише Договорот за пристапување, државата започнува со активности во работните тела на Советот на ЕУ и на Парламентот како набљудувач. Кога процесот на ратификација е завршен, односно, кога договорот ќе стапи на сила, земјата-пристапничка кон Унијата стапува во членство на ЕУ.



4.4.СТЕПЕНОТ НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО НА РМ СО ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ ВО ОБЛАСТА НА АЗИЛОТ

Најголемиот број на бегалци и мигранти кои влегле во Европа беше регистриран во 2015 година, достигнувајќи еден милион пред крајот на декември.

Еден од главните мигрантски рути кон земјите од Европската Унија беше и си остана регионот на Западен Балкан. Бројот на новопристигнати баратели на азил кои влегле во Република Македонија, како дел од зголеменото движење на луѓе во мешаните миграциски движења во Западен Балкан,за време од една година, драстично се зголеми. Барателите на азил и мигрантите транзитираа низ регионот од Азија, Африка и Блискиот исток en route до Западна Европа. Мнозинството на бегалци кои пристигнаа во земјите од Западна Европа се по потекло од Сирија.

„Најголемиот дел од нив пристигнаа од Турција во Грција преку море, и го продолжија својот пат до Германија, Шведска или Данска. На почетокот на јуни 2015, бројот на мигранти и баратели на азил кои пристигаа на јужната граница со

Грција варираше помеѓу 300-500 лица дневно¹⁰⁰.

Се поголем број бегалци започнаа да пристигнуваат во Македонија, со продлабочување на кризата. Така, *просекот на дневна основа растеше во текот на месеците, достигнувајќи бројка од дури 11.072 регистрирани на 9 ноември во транзитниот центар Винојуг во Гевгелија*¹⁰¹.

Македонија е гледана повеќе како земја- транзит отколку конечна дестинација од страна на барателите на азил. Тоа доведе до практика државните институции повеќе да работат на олеснување на транзитот, отколку кон подобрување на националниот систем за азил.

*„Лице, барател на азил во Република Македонија има право на бесплатна правна помош и објаснување на условите и постапката за признавање на правото на азил. Постапката за остварување на право на азил е сложена управна постапка и без пристап до квалитетна правна помош не може да се очекува дека лицата кои бараат азил во Република Македонија ќе имаат можност на адекватен начин да ги изложат и докажат причините поради кои бараат заштита. Законот за азил и привремена заштита“.*¹⁰²

Законот за азил и привремена заштита, со кој се уредува оваа постапка, го признава правото на бесплатна правна помош, во член 14, меѓутоа истиот не содржи одредби кои уредуваат како и на кој начин лицата кои што немаат материјални можности да побарат помош од адвокат би имале пристап до државниот систем за бесплатна правна помош. Овој недостаток беше забележан и од страна на Европската комисија во извештаите за напредокот на земјата во 2010 и 2011¹⁰³.

Во декември 2011 година, со цел да се надмине ваквата состојба, Собранието на Република Македонија го дополни Законот за бесплатна правна помош¹⁰⁴ со тоа што овозможи барателите на азил во постапката за признавање на правото на азил да имаат право на бесплатна правна помош.

Меѓутоа, имајќи ја предвид специфичноста на постапката за признавање на правото на азил, можеме да кажеме дека некои посебни одредби не содржат донесените измени. Ова се однесува најмногу на начинот на поднесувањето на барањата за

¹⁰⁰ Според извештаи на МЗМП од спроведени теренски посети

¹⁰¹ Според извештаи на МЗМП од спроведени теренски посети

¹⁰² Службен весник на Република Македонија бр.54/2013, 101/2015, 152/2015, 55/2016 и 71/2016

¹⁰³ Достапни на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf и http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf

¹⁰⁴ Службен весник на Република Македонија број 161/2009, 185/2011

бесплатна правна помош, начинот на којшто барателите ќе се информираат за оваа можност, јазикот на кој што ќе се поднесуваат, органот којшто ќе постапува и слично.

ГЛАВА 5

5.ФОРМУЛИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

5.1.ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Предмет на истражување на предложената теза е политиката на азил на Европската унија со посебен осврт на политиката на азил во Република Македонија, како и влијанието на степенот на усогласеност во оваа област врз евроинтеграциските процеси на Република Македонија.

Политиката на азил е значајна политика во рамки на Европската унија, чија правна основа е поставена со Договорот за функционирање на Европската Унија, каде пак се наведува дека оваа политика мора да биде во согласност со Женевската конвенција од 28 јули 1951 година и Протоколот од 31 јануари 1967 година во врска со статусот на бегалците. Освен тоа, правото на азил е предвидено и во член 18 од Повелбата на основните човекови права на Европската унија.

Следствено на горенаведеното, политиката на азил е тесно поврзана и со критериумите од Копенхаген кои треба да бидат исполнети од страна на државите кои претендираат кон влез во Европската унија. Во оваа смисла, за секоја земја-кандидат за членство од голема важност е заштитата на човековите права, во кои спаѓаат и овие ранливи групи како што се барателите на азил и бегалците.

5.2.ЦЕЛ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Целта на истражувањето е правната основа на политиката на азил на Европската унија, нејзината примена во пракса и ставот на ЕУ кон оваа проблематика.

Понатаму ќе се истражи каква е политиката на азил во Република Македонија, со кои документи е истата регулирана и до кој степен истата е усогласена со онаа на ЕУ.

Воедно целта е да се истражи и какво е влијанието на степенот на усогласеност во оваа област врз процесот на евроинтеграција на Република Македонија, од аспект на почитувањето на човековите права во кои спаѓаат и правата на азилантите и бегалците.

5.3.ХИПОТЕТСКА РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

5.3.1.ХИПОТЕЗА БР.1

Хипотезата број 1.ни е политиката на азил во Европската унија. Теоретски, политиката на азил во Европската унија, односно, правниот систем за тоа како се справуваат со азилот земјите-членки на ЕУ, го објаснивме малку погоре, поточно во Глава 1. Сега, во овој дел, во истражувањето, правниот систем за азил ќе го објасниме малку подетално и преку анализа и преку статистички податоци за некои од земјите-членки на Еу. Како пример за тоа како функционира азилот во Европската унија ги земавме државите Република Хрватска и Република Словенија, и податоците коишто ги искористивме за нив ни послужија во понатамошната анализа.

5.3.2.ХИПОТЕЗА БР.2

Хипотезата број 2.ни е политиката на азил во Република Македонија. Политиката на азил за нашата држава ни е прилично добро објаснета во Глава 3. Тука, оваа глава ги опфаќа Законот за азил и привремена заштита, постапката за стекнување право на азил (вклучувајќи редовна и итна постапка), правата и обврските на барателите на право на азил, повлекувањето на барањето за признавање право на азил, престанокот на правото на азил, како и делот за Република Македонија и бегалските кризи. Потоа, тука во истражувањето, ќе ја објасниме политиката на азил и преку анализа споредбено со државите коишто се членки на ЕУ, Република Хрватска и Република Словенија.

5.3.4.ХИПОТЕЗА БР.3

Хипотеза број 3. ни е усогласеноста на политиката на азил во Република Македонија со политиката на азил во Европската унија, и тоа како оваа усогласеност влијае врз евроинтеграциските процеси на Македонија. Направивме анализа генерално за последните 5 години (како пример најчесто ги земавме 2014, 2015 и 2016 година) и преку оваа анализа дојдовме до конечни резултати за тоа колкава е усогласеноста на системот на азил во нашата држава и во државите коишто се членки на ЕУ.

5.4.МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Истражувањето се потпира на законодавната рамка на Европската унија со која се уредува областа на азилот во унијата, нејзината примена во пракса и барањата кои ги поставува унијата кон земјите-кандидатки во оваа област.

При истражувањето ќе биде анализирано и законодавството на Република Македонија во однос на прашањето на азилот, стратешките документи кои ги има усвоено и ќе бидат разработени извештаите на ЕУ за напредокот на Р.М. во релевантното подрачје со цел да се утврди до кој степен истото е усогласено со *Acquis Communautaire*.

Воедно преку анализа и споредба на истите извештаи и други препораки на Европската унија во однос на проблематиката на азилот ќе се истражи важноста на политиката на азилот во Република Македонија, поконкретно на степенот на нејзината усогласеност со ЕУ во истата област од аспект на членството на Р.М. во Европската унија.

Како што споменавме, целта на истражувањето во овој магистерски труд е да се утврди правната основа на политиката на азил на Европската унија, нејзината примена во практика и ставот на ЕУ кон оваа проблематика. Понатаму ќе се истражи каква е политиката на азил во Република Македонија, со кои документи е истата регулирана и до кој степен истата е усогласена со онаа на ЕУ. Воедно целта е да се истражи и какво е влијанието на степенот на усогласеност во оваа област врз процесот на евроинтеграција на Република Македонија, од аспект на почитувањето на човековите права во кои

спаѓаат и правата на азилантите и бегалците.

Така, заради потребите на овој магистерски труд, спроведовме едно истражување, конкретно направивме споредбена анализа на системот на азил во Република Македонија и системот на азил во Европската унија. Како што споменавме и малку погоре, како пример ги зедовме државите Република Хрватска и Република Словенија коишто се членки на ЕУ и податоците за нивниот систем на азил ни послужија за да ја направиме добро споредбата.

5.5.АНАЛИЗАТА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Последователно на ова, ја прикажуваме анализата од нашето истражување со податоците што ни беа достапни да ги најдеме, а потоа и резултатите од ова истражување.

5.5.1.ПОСТОЕЧКА ПРАВНА РАМКА И ПОСТАПКА ЗА АЗИЛ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Република Македонија почна да им го гарантира правото на азил на странци и на лица без државјанство коишто се протерани поради нивните политички или други верувања и активности, од моментот кога пристапи кон Конвенцијата поврзана со статусот на бегалците од 1951 година и нејзиниот Протокол од 1967 и кон Конвенцијата поврзана со статусот на лицата без државјанство на 18 јануари 1994.

Според *inter alia*, односно, во согласност со членот 29 од Уставот на Република Македонија, нашата држава им дава можност на странците во земјата да ги уживаат правата и слободите гарантирани со Уставот, под услови воспоставени со закон и меѓународен договор.

Република Македонија им го гарантира правото на азил на „*странци и лица без државјанство гонети поради нивните демократски политички уверувања и активности*“.

Законот за азил и привремена заштита¹⁰⁵ (ЗАПЗ) е усвоен во август 2003 година. Неговите фундаментални извори ги вклучуваат Универзалната декларација за

¹⁰⁵ Службен весник на Република Македонија, бр.49/2003

човековите права, Конвенцијата од 1951 и нејзиниот Протокол од 1967, Конвенцијата против тортура и Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП). Основата на правната рамка за заштита на бегалците во Македонија ја сочинуваат токму овие документи.

Со самото усвојување на овој закон, Законот за азил и привремена заштита беше изменет повеќе пати. Амандманите во 2007 го изменија законот во насока на хармонизација со Директивата за азил на ЕУ, како и препораките од Извештајот за прогресот на земјата од Советот на Европа во 2006¹⁰⁶; измените во октомври 2008¹⁰⁷ ја промовираа супсидијарната заштита, амандманите во февруари 2009¹⁰⁸ ја дефинираа првата земја од принципот за азил, измените во 2012¹⁰⁹ донесоа промени во дефиницијата на барателите на азил и барањето за азил. Со измени од јуни 2015 се вовеле намерата за барање на азил, а со измените од април 2016, законски се дефинираше концептот на трета безбедна земја и се изменија роковите за семејно обединување¹¹⁰.

Со новиот Закон за меѓународна и привремена заштита¹¹¹ кој на 19.04.2018 стапи на сила исо кој престана да важи Законот за азил и привремена заштита, за првпат се опфаќа и признава „сексуалната ориентација“ како основа за прогон и основа за барање на азил во Македонија. Законот воедно ги изостави лошите законски измени од 2016 година (имено, временското ограничување за семејно обединување и одредувањето на „трета безбедна земја“). Законот за прв пат ја вовеле можноста за ограничување на слободата на движење на баратели на право на азил. Согласно новата мерка, на лицата кои побарале азил во Република Македонија во одредени случаи утврдени во законот може да им се ограничи слободата на движење со решение на Министерството за

¹⁰⁶ Со овој амандман беше воведена нова категорија на меѓународна заштита - право на азил поради супсидијарна заштита (СП)

¹⁰⁷ Со која терминот лице под хуманитарна заштита беше заменет со терминот лице под супсидијарна заштита. Понатамошна измена беше направена во правото на апликантот на соодветен правен лек - можноста за управен спор против одлуката на Секторот за азил пред соодветен суд

¹⁰⁸ Најважните измени беа направени во членот 9-1 „Прва земја на азил“ базирано на член 26.1 на Директивата за процедури; член 24.2 од Директивата за квалификација предвидува дека дозвола за престој за лицата под супсидијарна заштита мора да важи најмалку 1 година и одредбата беше инкорпорирана во членот 58 од ЗАПЗ; избришан ставот 4 од членот 32 од ЗАПЗ и изменет членот 35

¹⁰⁹ Законот за измени и дополнувања на Законот за азил и привремена заштита содржи решенија во поглед на дефинирањето на барателите на азил и на барањето за азил; дејствија на прогон; кој може да води истраги за сериозни повреди; бесплатна правна помош; понатамошно уредување на безбедна земја на потекло и трета слободна земја; проценка на фактот и околностите што се есенцијални за носењето на одлука со која се признава или одбива апликацијата за признавање на правото на азил; случаи во кои се смета дека апликацијата за азил се смета за повлечена; појаснување на должностите на барателите на азил; објаснува кои лични податоци треба да бидат содржани во интегрираната база на податоци за странци, вклучувајќи податоци за азил, миграција и визи

¹¹⁰ Службен весник на Република Македонија бр.54/2013, 101/2015, 152/2015, 55/2016 и 71/2016

¹¹¹ Закон за меѓународна и привремена заштита, Службен весник на Р.М. бр. 64 од 11.04.2018 година

внатрешни работи.

Во Законот за општа управна постапка (ЗОУП), во Законот за управни спорови (ЗУС) и во Законот за странци¹¹², пак, може да се најдат одредби кои се однесуваат на самата постапка за азил. Важни документи коишто се однесуваат на политиките за азил, се Стратегијата за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2008-2015 и Резолуцијата за миграциска политика на Република Македонија 2015-2020¹¹³. Исто така, права и должности на лицата коишто се уживатели на правото на азил содржат и Законот за социјална заштита (ЗСЗ), Законот за вработување и работа за странци (ЗВРС) и Законот за државјанство на Република Македонија.¹¹⁴

Одговорноста за постапката, престојот и социјалната заштита и грижа за барателите на азил и бегалците, ја снесуваат две министерства во нашата држава. Тие се Министерството за внатрешни работи и Секторот за азил. И без разлика каде е поднесено барањето за азил (на граничен премин, во рамки на територијата на државата или на аеродром), овие две институции се одговорни за постапката за азил.

На барателите на азил им е дозволено да останат на територија на државата, за време на самата постапка за азил. Одговорно министерство за прифаќање на овие лица е Министерството за труд и социјална политика (МТСП), додека, пак, трошоците за нивниот престој и заштита се на товар на државата.

На два начина може да биде започната постапката за азил во РМ:

А) директно преку поднесување на барање за азил; или

Б). преку регистрирање на намера за барање за азил.

Според Законот за меѓународна и привремена заштита, *странец на граничен премин или на територија на РМ може усно или писмено да искаже намера за поднесување на барање за признавање на правото на азил, пред полициски службеник на МВР*. Полицискиот службеник тогаш треба да го регистрира странецот којшто бара азил, да му издаде копија на странецот од регистрацијата, и да го испрати, односно, упати да побара азил во Секторот за азил во Прифатниот центар за баратели на азил, во рок од 72 часа.

¹¹² Гавриловски Зоран, „Правна помош и застапување за права на бегалците“, Истражувачки центар за граѓанско општество, 2011

¹¹³ Службен весник на Република Македонија број 8/2015 од 16.01.2015

¹¹⁴ Република Македонија ја има потпишано Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕУ во 2001 година и со тоа и беше доделен статусот на земја кандидат на 17ти декември 2005. Државата има Национална програма за прифаќање на *acquis* на ЕУ, која е постојано обновувана и која ги поставува приоритетите во погледот на азил во специфични под- поглавја во Поглавјето за правда, слободи и безбедност

Во согласност со Законот за странци¹¹⁵ се постапува во случај доколку странецот не побара азил во предвидениот рок.

Според статистиката на МВР¹¹⁶, во периодот од 19 јуни 2015 до 31 декември 2015, биле издадени 388.233 намери за барање на азил, од кои 209.914 биле мажи, 65.893 жени, 95.303 деца придружувани од своите родители и 18.123 непридружувани малолетници. На лица кои доаѓаат од Сирија, Авганистан, Ирак и Пакистан биле издадени најголемиот број од намерите за азил.

Број на поднесени барања за азил во Република Македонија



Да споменеме дека Секторот за азил¹¹⁷ е лоциран во Министерството за внатрешни работи. Па, така, лицата може да аплицираат за азил директно пред полициски службеник на официјалните гранични премини, во најблиската полициска станица на територијата на државата или во Секторот за азил.

Откако ќе се поднесе усно барање, од страна на полициски службеник лицето се спроведува до Секторот за азил или до Прифатниот центар за баратели на азил. Кога лице кое престојува во државата има намера да поднесе барање за азил, истото може да го направи во Секторот за азил при МВР. Кога станува збор за семејно обединување, и до дипломатската/конзуларната мисија на Република Македонија¹¹⁸ може да биде поднесено барање за азил.

Генерално, како што покажува практиката, барателите на азил поднесуваат усно

¹¹⁵ Член 16 од Законот за меѓународна и привремена заштита

¹¹⁶ <http://www.mvr.gov.mk/vest/1195>

¹¹⁷ Единица во рамки на МВР/Сектор за граѓански работи надлежен за процедурата за азил, Министерство за внатрешни работи

¹¹⁸ Член 16 од Законот за меѓународна и привремена заштита

барање во полициска станица. Потоа, тие се сместуваат во Прифатниот центар Визбегово, и откако ќе бидат таму сместени, тие поднесуваат писмено барање пред инспектор од Секторот за азил кој е орган од прв степен одговорен за испитување на поднесените апликации за азил.

Како што е во согласност со Законот за бесплатна правна помош, барателите на азил имаат право на правна помош финансирана од државата¹¹⁹. Меѓутоа, во практиката, бесплатната правна помош, генерално, се обезбедува од МЗМП¹²⁰, за согласно барателите на азил, за време на постапката, да можат да контактираат со лица кои даваат правна помош, со невладини хуманитарни организации или со претставниците на Високиот комесаријат за бегалци¹²¹.

Во рок од 15 дена од денот на поднесување на барањето за азил¹²² на барателот на азил му се издава документ за идентификација. Потоа, со овој документ, секако, се додека важи издадениот идентификационен документ – лична карта, правото на престој е продолжено. Меѓутоа, во реалноста, лична карта за барател на азил не се издава во предвидениот рок¹²³.

Откако ќе биде поснедено барањето, Секторот за азил може да иницира редовна или итна постапка и да закаже интервју за утврдување на статус на бегалец¹²⁴, најчесто преку правните застапници. Одлуката во прв степен мора да биде издадена во период од максимум шест месеци¹²⁵.

Во согласност со Законот за меѓународна и привремена заштита, барателот на азил има право на негово барање да биде интервјуиран од страна на лице од истиот пол¹²⁶. Во случаи кога барателот на азил е од женски пол, Секторот за азил има сензитивен пристап по ова прашање и назначува инспектор жена.

На интервјуто, барателот на азил треба да покаже дека неговиот страв од прогон е основан и дека постои ризик од претрпување сериозна штета ако се врати во земјата на потекло. Значи, целта на интервјуто е барателот на азил да ги презентира фактите, доказите и околностите. Задолжително е да се водат записници за време на интервјуто.

Во случаите кога барањето за азил е очигледно неосновано, се применува итната

¹¹⁹ Член 22 од Законот за меѓународна и привремена заштита

¹²⁰ Македонско здружение на млади правници

¹²¹ Член 22 од Законот за меѓународна и привремена заштита

¹²² Член 28 од Законот за меѓународна и привремена заштита

¹²³ Закон за меѓународна и привремена заштита

¹²⁴ Член 28 од Законот за меѓународна и привремена заштита

¹²⁵ Член 28 од Законот за меѓународна и привремена заштита

¹²⁶ Член 39 од Законот за меѓународна и привремена заштита

постапка. Меѓутоа, кога барањето е поднесено од лице со ментална попреченост или однепридружуван малолетник¹²⁷, тогаш постои исклучок на случаите. Во рок од 15 дена од денот кога е поднесено барањето за азил¹²⁸ треба да биде донесена одлуката во итна постапка.

Како што е истакнато според Македонското здружение на млади правници, може да се каже дека, во просек (во редовна постапка), должината на постапката за утврдување статус на бегалец се движи од 8 до 12 месеци. Секако, доколку тука го вклучиме и разгледување од страна на Судот.

Доколку зборуваме за итната постапка, пак, велиме дека таа во просек трае од 3 до 6 месеци.

Во постапката на утврдување на статусот, како најчеста основа за одбивање на барањето за азил можеме да го издвоиме непостоењето на оправдан страв од прогон во однос на член 5 од Законот за меѓународна и привремена заштита¹²⁹. А, од друга страна, може да постојат и причини за исклучување, како што е во согласност со членот 8 став 2 од Законот¹³⁰.

Доделени статуси во Република Македонија



Секторот за азил може да донесе три вида на одлуки:

¹²⁷Член 38 од Законот за меѓународна и привремена заштита

¹²⁸Член 39 од Законот за меѓународна и привремена заштита

¹²⁹Член 5 од Законот за меѓународна и привремена заштита

¹³⁰Странец не може да ужива статус на бегалец, доколку постои основно сомневање дека: извршил кривично дело против мирот, злосторство против човештвото или военозлосторство, согласно со меѓународните акти со кои се предвидени овие кривични дела, извршил тешко кривично дело (неполитичко) надвор од територијата на Република Македонија пред да биде прифатен во неа како бегалец или е виновен за дејствија спротивни со целите и принципите на Организацијата на Обединетите нации [...]

- a) решение за признавање на статус на бегалец;
- b) решение за признавање на супсидијарна заштита
- c) решение за одбивање на барањето за признавање на азил.

Барањето за азил ќе се смета за неосновано во следниве случаи:

- „Не постојат основи за страв од прогон поради тоа што барањето не е поднесено поради условите кои се предвидени со закон, туку поради можност за вработување и подобри услови за живеење, или кога барателот на азил не обезбедил докази дека би бил предмет на прогон или кога ваквите наводи се невозможни или контрадикторни;
- Барањето е базирано на намерна измама или злоупотреба на постапката за признавање на правото на азил;
- Барателот на азил пристигнал од трета безбедна земја, земја членка на ЕУ или НАТО, каде можел да аплицира за азил, освен ако докаже дека третата земја не била безбедна за него.“

Уште пред да се донесе конечна одлука за нивниот случај, генерално, поголемиот дел од барателите на азил ја напуштаат Македонија. Просечното време на престој во државата е многу кратко, да речеме, од 2 до 10 дена по поднесувањето на барањето за азил.

Решение за запирање на постапката за азил се донесува од страна на Секторот за азил, откако ќе се утврди дека лицето ја напуштило државата. Во случаи кога е донесено негативно решение од прв степен, барателот има право на правен лек и може да биде започне управен спор пред Управниот суд во рок од 30 дена од денот на доставување на решението¹³¹.

Кога станува збор за итна постапка, тужба против решението со кое се одбива барањето за азил треба да биде поднесена во рок од 7 дена од денот на доставување на решението. Во согласност со член 32 од Законот за азил и привремена заштита, Управниот суд ќе одлучи во рок од 2 месеца од денот кога е поднесена тужбата(овој рок во случај на итна постапка е 30 дена).

Во случај ако се донесе пресуда во корист на тужителот, Управниот суд ќе ја поништи првостепената одлука и предметот ќе го врати на повторно одлучување во Секторот за азил. Секторот за азил, секако, треба да работи во согласност со упатствата

¹³¹ Редовна постапка, член 38 од Законот за меѓународна и привремена заштита

од Судот. Доколку, пак, е донесена негативна пресуда од страна на Управниот суд, барателот на азил има право на жалба до Вишиот Управен Суд на нашата држава.

Во текот на постапката, барателите на азил, се до донесувањето на конечна одлука, имаат право на:

- *„престој,*
- *бесплатна правна помош,*
- *сместување и згрижување во Прифатниот центар или друго место за сместување определено од Министерство за труд и социјална политика, доколку искаже потреба за истото,*
- *основни здравствени услуги согласно со прописите за здравствено осигурување,*
- *право на социјална заштита согласно со прописите за социјална заштита, право на образование согласно со прописите за основно и средно образование,*
- *работа само во рамките на Прифатниот центар или друго место за сместување определено од Министерство за труд и социјална политика како и право на слободен пристап на пазарот на труд за барател на право на азил на кој барањето за признавање право на азил не му е решено во период од една година, по истекот на периодот од една година*
- *контакт со Високиот комесаријат за бегалци, како и невладини хуманитарни организации заради давање на правна помош во постапка за признавање право на азил.,,*

Лицата под супсидијарна заштита, како и, секако, признаените бегалци уживаат права коишто се утврдени во согласност со важечките закони на Република Македонија.

Признаените бегалци имаат исти права како и државјаните на нашата држава – на пример: сместување, здравствена заштита, права од работен однос, социјална заштита и слично. Тука, како исклучок се следниве права: избирачкото право, воената обврска, како и тоа дека не можат да вршат дејност, да засноваат работен однос и да основаат здруженија на граѓани или политички партии.

Лицата под супсидијарна заштита, пак, имаат исти права како и државјаните на нашата држава, меѓутоа само: основните здравствени услуги и правата за социјална

заштита. Кога станува збор за другите права, овие лица ги изедначуваме со странците со привремена дозвола за престој во Република Македонија, односно, ги имаат истите права и обврски како и нив.

5.5.2.ПРИДРУЖЕНИ И РАЗДЕЛЕНИ МАЛОЛЕТНИЦИ

Во согласност со Законот за азил и привремена заштита, непридружуваните малолетници се всушност странци под 18 години кои пристигнале на територијата на Република Македонија. Овие лица или биле оставени без придружба од моментот кога дошле на територија на Република Македонија или апсолутно биле без придружба од своите правни застапници.

За да се идентификуваат овие непридружени или разделени малолетници, Министерството за внатрешни работи треба да ги преземе сите неопходни мерки за пронаоѓање на членовите на семејството на овој малолетник. Кога ќе се разгледува неговото или нејзиното барање за азил, пред се, предвид мора да биде земен најдобриот интерес на самото дете.



Зголемување на бројот на непридружувани малолетници коишто аплицираа за

азил во Република Македонија, немаше во периодот од 2013 до 2015. Како и да е, не може да бидат добиени точни податоци, поради фактот дека најголемиот дел од непридружуваните малолетници формално не започнуваат постапка за азил. Тоа значи дека од средина на 2015 голем дел од нив имаа регистрирано само намера за барање азил.

Постоеја и други фактори кои истовремено доведуваа до поголеми пропусти во поглед на обезбедување адекватна заштита на непридружуваните или разделени деца. Имено, се уште нема некоја формална постапка за одредување на возраста на детето, што значи дека малолетниците се регистрираат како такви врз основа на нивната лична изјава. Меѓутоа, сепак постои недостаток на простории и обучен персонал кој може да врши соодветно профилирање и да спроведува интервјуа, како и мала вклученост на социјалните работници во процесот на регистрирање, селектирање и идентификација на непридружуваните малолетници.

Според Законот за азил и привремена заштита¹³², на непридружуван малолетник или на лице со ментална попреченост кое бара азил, во согласност за Законот за семејство¹³³, му се доделува старател.

Старателот има обврска да му ги даде потребните информации на непридружуваниот малолетник во врска со значењето и можните последици од сослушувањето, како и со учеството за време на самото нивно сослушување од страна на Секторот за азил (овластени лица од Секторот).

5.5.3.СИСТЕМОТ НА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ЗА БАРАТЕЛИ НА АЗИЛ И БЕГАЛЦИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Според Законот за меѓународна и привремена заштита и Законот за бесплатна правна помош¹³⁴, во Република Македонија, барателите на азил имаат право на правна помош и објаснување за условите и постапката за признавање на право на азил, како и право на бесплатна правна помош во сите фази на постапката. Во сите фази на постапката, барателите на азил имаат право да контактираат со Високиот комесаријат

¹³² Член 33 од Законот за меѓународна и привремена заштита (Службен весник на Република Македонија бр. 64/2018)

¹³³ Закон за семејство (Службен весник на Република Македонија, бр. 80/92, 9/96, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/10, 156/10, 39/12, 44/12, 38/14 and 115/2014)

¹³⁴ Од почетокот на имплементацијата на Законот за бесплатна правна помош (ЗБПП), имаше само една измена во 2011, која се однесуваше на барателите на азил, а со која беше воведена можноста за остварување на бесплатна правна помош во постапката за признавање на правото на азил

за бегалци, со невладини хуманитарни организации, како и со лица коишто секако нудат правна помош. Во сите фази на постапката, барателите на азил имаат право на пристап и контактирање и со претставниците на УНХЦР каде и да се наоѓаат тие¹³⁵.

Како единствената организација во Република Македонија која со поддршка од канцеларијата на Високиот Комесаријат за бегалци обезбедува бесплатна правна помош и застапување за барателите на азил, Македонското здружение на млади правници е организација којашто е овластена да обезбедува бесплатна правна помош според Законот за бесплатна правна помош. Сите трошоци во текот на постапката коишто настанале од денот на одобрувањето на бесплатната правна помош, ги опфаќа државниот систем за бесплатна правна помош. Бесплатната правна помош се дава како претходна правна помош и правна помош во судски и управни постапки¹³⁶.

Претходната правна помош се дава од страна на овластените лица при подрачните одделенија на Министерството за правда на РМ и овластени здруженија на граѓани запишани во регистарот на здруженија за претходна правна помош¹³⁷. Претходната правна помош опфаќа обезбедување на иницијален правен совет и право на користење на правна помош, општа правна информација и правна помош во комплетирање на барањето за бесплатна правна помош.

Во судски и управни постапки, правната помош се дава од страна на адвокати, и опфаќа застапување во сите фази од овие постапки, составување на писмена во судски и управни постапки и застапување пред МВР и Центарот за социјални работи, како што е во согласност со Законот за правата на децата.

Во Законот за бесплатна правна помош, уредено е дека корисниците на бесплатната правна помош (барателите на азил) го поднесуваат (лично или преку пошта) барањето за бесплатна правна помош до надлежното подрачно одделение на Министерството за правда.

Кога станува збор за барањето за одобрување бесплатна правна помош, од страна на барателот на азил треба да биде доставена и потврда за неговиот статус, издадена од страна на МВР како надлежен орган. Откако барањето ќе биде примено, одговорниот службеник во Министерството е должен да го комплетира со потребните

¹³⁵Член 28 од Законот за меѓународна и привремена заштита (Службен весник на Република Македонија бр. 64/2018)

¹³⁶Закон за бесплатна правна помош (Службен весник на Република Македонија бр. 161/2009 and 185/11 27/2014)

¹³⁷Регистарот на здруженија регистрирани за бесплатна правна помош е достапен на следниот линк: http://www.pravda.gov.mk/documents/reg_zdr_pred_pravna_pomos.pdf

документи и да го достави барањето до централното одделение за бесплатна правна помош при Министерството за правда во Скопје¹³⁸. Службеникот ова треба да го направи веднаш, и најдоцна до 12 дена од денот кога барањето е примено. Од друга страна, пак, Секторот за бесплатна правна помош, во рок од 8 дена од денот на добивање на предметот, мора да донесе решение.

Кога е донесено решение со коешто се одбива барањето за бесплатна правна помош, незадоволната страна има право да покрене управен спор пред надлежен суд. Кога, пак, се одобрува бесплатната правна помош, корисникот има право да избере адвокат од списокот на адвокати¹³⁹, доколку постојат услови за тоа. Доколку не може така, Министерството за правда по случаен избор го определува адвокатот.

Според одредени статистики, во 2012 година имало 636 лица баратели на азил во Република Македонија. Според МЗМП, не беше поднесено ниту едно барање за бесплатна правна помош од страна на барателите на азил. Во 2013 година, пак, биле поднесени 1.323 барања за азил, а во 2014 година – 1.249 барања¹⁴⁰.

Од поднесените барања за признавање право на азил во 2013 и 2014 година, МВР го признало статусот на признаен бегалец на вкупно 11 лица, на едно лице му е признаено правото на азил заради супсидијарна заштита (во 2014 година), на 2.569 лица постапките им се запрени со заклучоци, а одбиени им се барањата на 32 лица.

Бројот на поднесени барања за азил во 2015 година е 1.847 барања¹⁴¹, што значи дека е зголемен. Интересен е податокот што биле евидентирани 366.002¹⁴² искажани намери за признавање право на азил само во периодот од јуни 2015 до декември 2015 година во Република Македонија.

¹³⁸ Организационската поставеност на Министерството за правда може да се најде на следниот линк: <http://www.pravda.gov.mk/organizacija.asp?lang=mak>

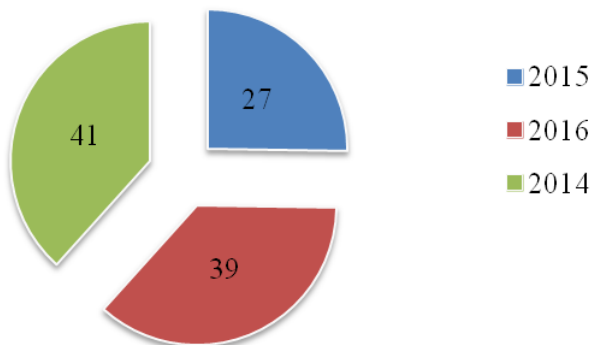
¹³⁹ регистрирани адвокати за давање бесплатна правна помош

¹⁴⁰ Одговор од Министерство за правда, рег. бр. 16-91832/2 од 29.12.2015 година на Сектор за односи со јавноста и информации од јавен карактер при МВР по повод поднесено Барање со број I 0306-923/1 од 17.11.2015 година

¹⁴¹ Ibid

¹⁴² Одговор од Министерство за правда рег. бр. 16-91832/2 од 29.12.2015 година на Сектор за односи со јавноста и информации од јавен карактер при МВР по повод поднесено Барање со број I 0306-924/1 од 17.11.2015 година

Број на поднесени барања за бесплатна правна помош



Од друга гледна точка, за време на 2013 година пред Министерство за правда нема поднесено барања за бесплатна правна помош во постапка за признавање право на азил¹⁴³, а за 2014 и 2015 година, во доставената информација од Министерството за правда се вели дека истото „не располага со информација за бројот на поднесени барања бидејќи согласно ЗБПП нема обврска да води таков вид на статистички податоци“¹⁴⁴.

Во текот на 2014 и 2015 година, Македонското здружение на млади правници поднесе 68 барања за бесплатна правна помош во постапка за признавање право на азил. Од сите нив, само едно лице доби право на бесплатна правна помош, а со заклучоци од страна на Министерството за правда запрени беа сите останати 67 барања.

Главните причини за запирање на постапките се:

- „напуштање на Прифатниот центар за баратели на азил во Визбегово од страна на барателите на азил,
- заминување на барателите на азил во непознат правец,
- нефигурирање (немање евиденција) пред Секторот за азил како лица кои се наоѓаат на територија на РМ,
- неможност за давање на идентификациона исправа на малолетно лице,
- евиденција на дел од барателите како баратели на правото на азил но нивно

¹⁴³ Одговор од Министерство за правда бр. 19-3990/2 од 25.12.2014 на Министерство за правда

¹⁴⁴ Заклучок бр. 19-3780/2 од 18.12.2015 на Министерство за правда

*непоседување на идентификациона исправа.*¹⁴⁵

Во текот на првата половина од 2016 година, во Министерството за правда поднесени се вкупно 39 барања за бесплатна правна помош.

Иако законскиот рок од 20 дена за нивно постапување е шест пати пречекорен и за притоа поднесени се ургентни писма за приоритетно постапување, не е донесена одлука во врска со овие барања.

Некои посебни насоки и детални одредби кои се однесуваат на посебни аспекти од постапката, не содржи Законот за бесплатна правна помош.

Прво, државјаните на РМ, со постојано место на живеење¹⁴⁶ го поднесуваат барањето за бесплатна правна помош (лично или преку пошта) до Министерство за правда, односно до надлежното негово подрачно одделение¹⁴⁷.

Според тоа како практикува Македонското здружение на млади правници, барањата за бесплатна правна помош за барателите на азил се поднесуваат до Министерството за правда, односно до надлежното негово подрачно одделение (имајќи ја предвид територијалната поставеност на триесет и четири локации низ Македонија), поради тоа што постојните одредби не даваат одговор на прашањето поврзано со тоа кое подрачно одделение на Министерството ќе биде надлежно да го прими барањето за бесплатна правна помош.

Во постапка за признавање на правото на азил, за тоа на кој начин овие лица ќе бидат информирани за можноста за бесплатна правна помош и за начинот на поднесување на барањата за бесплатна правна помош, да кажеме дека Законот не го уредува тоа.

Доколку тргнеме од фактот дека барателот на азил го добива овој статус¹⁴⁸ со денот на поднесување на барањето за азил во Секторот за азил при Министерството за правда или полициска станица, првиот контакт барателот го има со полициски службеник на граничен премин, полициски службеник од најблиска полициска станица или со инспекторите од Секторот за азил.

¹⁴⁵ Увид во заклучоците на Министерство за правда за запирање на постапките по поднесените барања

¹⁴⁶ Член 12 став 2 од ЗБПП уредува дека право на БПП имаат: дете во ризик, дете за кое постојат основи на сомневање дека сторило дејствие што со закон е предвидено како кривично дело или прекршок, лица корисници на социјална помош, корисници на правото на инвалидски додаток, кои не остваруваат други приходи по основ на заработувачка или приходи од недвижности, корисници на најниска пензија кои живеат во семејна заедница со две или повеќе лица издржувани од него и семејства или самохран родител со едно или повеќе малолетни деца кои остваруваат право на детски додаток

¹⁴⁷ Член 20 став 1 од ЗБПП

¹⁴⁸ Член 3 став 1 од Законот за меѓународна и привремена заштита

Да кажеме исто така дека Секторот за азил при Министерството за правда е задолжен орган за информирање на барателите на азил за правото на бесплатна правна помош¹⁴⁹. Притоа, овој Сектор, за оваа работа користи информативни брошури и постери изготвени на девет јазици: македонски, англиски, албански, арапски, француски, сомалиски, пашту, фарси и урду¹⁵⁰.

Од практичен аспект, да речеме, во случај кога не би постоела правна помош дадена од овластени здруженија за претходна правна помош, ниту Министерството за правда не располага со конкретната информација како и на кој начин може да се поднесат барањата за бесплатна правна помош од страна на барателите¹⁵¹.

Па, така, постои една дилема во однос на институционалната поставеност на подрачните одделенија на Министерството за правда коишто се надлежни за иницијални правни совети за правото на користење на бесплатна правна помош, во согласност со Законот за бесплатна правна помош, наспроти Секторот за азил при Министерството за внатрешни работи, а во однос на информираноста на барателот на азил за правото на бесплатна правна помош.

Исто така, не е уредена работата и во однос на јазикот на Образецот¹⁵² за поднесување на барањето за бесплатна правна помош¹⁵³.

Покрај ова, Министерство за правда не располага со друга информација освен онаа во временски интервал од почетокот на примена на Законот за бесплатна правна помош до крајот на 2015 година кога сите барања за бесплатна правна помош се поднесени на македонски јазик¹⁵⁴, во постапка за признавање право на азил.

Како еден од условите за одобрување бесплатна правна помош, Министерството мора да ги смета овие луѓе – барателите како категорија на граѓани на коишто може да им биде доделена бесплатна правна помош без притоа да се проверува нивната

¹⁴⁹ Одговор рег. бр. 16-91832/2 од 29.12.2015 година на Сектор за односи со јавноста и информации од јавен карактер при МВР по повод поднесено Барање со број I 0306-932/1 од 17.11.2015 година, кое барање првенствено беше доставено до Министерство за правда, но поради добиен одговор од Министерство за права бр. 19- 3774/2 од 25.11.2015 година дека не е надлежно за одговор на ова барање, истото било препратено до МВР како институција надлежна за одговор на истото

¹⁵⁰ Одговор рег. бр. 16-91832/2 од 29.12.2015 година на Сектор за односи со јавноста и информации од јавен карактер при МВР по повод поднесено Барање со број I 0306-930/1 и број I 0306-931/1 од 17.11.2015 година

¹⁵¹ Заклучок бр. 19-3782/2 од 18.12.2015 година на Министерство за правда за запирање на постапка по поднесено Барање за пристап до информација од јавен карактер бр I 0306-917/1

¹⁵² Правилник за содржината на образецот на барањето за бесплатна правна помош објавен во Службен Весник на Република Македонија бр. 65 од 12.05.2010 година, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/EABBFDF4EF707A448512C5214AC17C6F.pdf>, страна 10

¹⁵³ кој е составен на македонски јазик

¹⁵⁴ Заклучок бр. 19-3781/2 од 18.12.2015 година на Министерство за правда за запирање на постапка по поднесено Барање за пристап до информација од јавен карактер бр I 0306-916/1

материјална состојба.

Всушност, Министерството нема посебен метод на проверка на материјалната состојба на овие лица, ниту пак на некое од нив му било одбиено по овој основ барањето за бесплатна правна помош.

Од ова што досега го кажавме, да заклучиме дека е потребно да се воспостави поефикасна соработка помеѓу институциите, односно, помеѓу Министерството за внатрешни работи и Министерството за труд и социјална политика – од една страна, и Министерството за правда – од друга страна. Ова мора да се спроведе бидејќи целта е да се добие пристап до бесплатна правна помош да се осигура ефикасна промоција¹⁵⁵.

Исто така и адвокатите и здруженијата со овластување за обезбедување правна и претходна правна помош се дел од системот за бесплатна правна помош. Па, токму затоа и произлегува прашањето за квалитетот на таквата бесплатна правна помош. Во Законот за бесплатна правна помош недостасува одредба којашто ќе ја регулира стручната подготвеност на адвокатот (имајќи предвид дека Адвокатската комора на Република Македонија досега нема спроведувано некое посебни обуки за адвокатите регистрирани во Регистарот на адвокати за обезбедување бесплатна правна помош)¹⁵⁶.

Па, така, и Министерството за правда, во постапка за признавање право на азил, не практикува посебен критериум за назначување адвокат за обезбедување бесплатна правна помош. Министерството тргнува од волјата на корисникот¹⁵⁷, а адвокатот се избира по случаен избор, во случај доколку не постои соработка со истиот.

Министерството за правда е орган којшто е надлежен за надзор над работата на адвокатот во давањето на правна помош¹⁵⁸. Сепак, Министерството нема информации дали е извршен надзор над работата на адвокатите во обезбедување бесплатна правна помош и нема информации, при спроведување на ваквиот надзор, кои евентуални дејства се преземени¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Анализа за имплементација на Законот за бесплатна правна помош 2010-2012; Македонско здружение на млади правници – Скопје, Национален Рома Центар – Битола, РОМА С.О.С. – Прилеп, Фондација отворено општество – Македонија, Скопје, Јануари 2013, достапна на: <http://www.myla.org.mk/images/pdf/ailfa.pdf>

¹⁵⁶ Одговор бр. 03-1180/1 од 04.12.2015 година на Адвокатска комора на РМ на поднесено Барање за пристап до информација од јавен карактер бр. I 0306-935/1 од 17.11.2015 година

¹⁵⁷ Одговор бр. 19-3776/2 од 18.12.2015 година на Министерство за правда на поднесено Барање за пристап до информација од јавен карактер бр. I 0306-919/1 од 17.11.2015 година

¹⁵⁸ Член 34 од Законот за бесплатна правна помош

¹⁵⁹ Одговор бр. 19-3775/2 од 18.12.2015 на Министерство за правда на поднесено барање за пристап до информација од јавен карактер бр. I 0306-920/1 од 29.12.2015 година

5.5.4.СИСТЕМИ НА ПРАВНА ПОМОШ ЗА БАРАТЕЛИ НА АЗИЛ И БЕГАЛЦИ ВО РЕГИОНОТ

5.5.4.1.РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

Во 2015 година, во Република Хрватска нов Закон за меѓународна и привремена заштита е донесен. Овој Закон е во согласност со директивите и другите прописи на Европската Унија, и целокупната постапка за азил во Хрватска¹⁶⁰ е регулирана со него.

Во постапка за признавање на правото на азил во Република Хрватска, токму со овој закон еуредено правото на бесплатната правна помош на барателите на азил.

Во Законот за меѓународна и привремена заштита¹⁶¹ се пропишува дека: „барателите на азил во рок од 15 дена од моментот на искажување на намера за поднесување на барање на азил ќе биде известен за начинот на спроведување на постапката за добивање на меѓународна заштита, нивните права и обврски, како и можноста да се обратат до претставниците на УНХЦР и други организации коишто се занимаваат со правата на бегалците, односно овозможуваат добивање на бесплатна правна помош“. Правни информации и совети за одобрување на меѓународна заштита ќе им се дадат на барателите на азил (по нивно барање), на оној јазик на којшто тие можат слободно да комуницираат и којшто, секако, го разбираат.

Од страна на организација којашто се занимава со заштитата на правата на бегалците или од страна на адвокат со којшто Министерството ќе склучи договор за правно советување¹⁶² се обезбедуваат правните совети.

Во согласност со законот, доколку барателот на азил нема доволно финансиски средства или предмети од поголема вредност којшто му овозможува пристоен стандард на живот¹⁶³, тогаш тој ќе може да го искористи ова право.

Во оваа држава, постапката е следнава: се почнува со тоа што барателот на азил или странецот поднесува барање за бесплатна правна помош до Управен суд на Република Хрватска¹⁶⁴. Потоа, Управниот суд оценува дали барателот има или нема доволно финансиски средства. Доколку Судот смета дека треба да се одобри бесплатна

¹⁶⁰ Закон за меѓународна и привремена заштита на Република Хрватска NN 70/15

¹⁶¹ Целосниот текст на законот е достапен на: <http://www.zakon.hr/z/798/Zakon-o-me%C4%91unarodnoj-privremenoj-za%C5%A1titu>

¹⁶² Член 59 од Законот за меѓународна и привремена заштита на Република Хрватска

¹⁶³ Член 59 од Законот за меѓународна и привремена заштита на Република Хрватска

¹⁶⁴ *ibid*

правна помош, тогаштаа ќе ја изрече во форма на: помош при составување тужба, застапување во Управен спор во прв степен и бесплатна правна помош која ќе го опфати ослободувањето од плаќање на трошоци за постапка во управен спор во прв степен. Покрај ова, Управениот суд со таа иста одлука, всушност, одлучува и за висината на трошоците на постапката за правната помош којашто му се одобрува на барателот. Понатаму, Министерството за правда¹⁶⁵ ги покрива тие трошоци.

Карактеристично за законодавството во Република Хрватска е тоа што, во постапката за азил, како даватели на бесплатна правна помош, се појавуваат адвокати и правници од здруженија регистрирани за давање бесплатна правна помош во регистарот кој го води Министерството надлежно за правосудни работи.

Министерството мора да биде известено за пресудата од Судот со којашто се одобрува бесплатната правна помош во постапката за азил на барателот и за назначениот давател на бесплатна правна помош. Доколку тоа не биде известно, постои опасност да биде избришан од Регистарот на даватели на бесплатна правна помош во постапка за азил¹⁶⁶, тој конкретен обезбедувач на помошта.

Барателите на азил, бегалците и лицата под супсидијарна заштита, во согласност со Законот за бесплатна правна помош, се појавуваат како корисници на бесплатна правна помош во постапки во коишто правната помош не им е осигурана со посебни закони¹⁶⁷.

Па, така, барателите на азил имаат право да користат бесплатна правна помош во постапки кои не се однесуваат на правото на признавање право на азил, туку таа помош да ја користат во постапки за остварување на некои други права. Сепак, тука се мисли на права коишто со Законот за меѓународна и привремена заштита и Конвенцијата за статусот на бегалците им се, секако, признати. Како пример ги наведуваме: здравствена заштита, работа (труд), основно и средно образование, соодветни материјални услови за сместување, и други права.

Притоа, според овој закон, бесплатната правна помош е регулирана на две нивоа.

Примарната правна помош се обезбедува од страна на:

¹⁶⁵ *ibid*

¹⁶⁶ *ibid*

¹⁶⁷ *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoci NN 143/13 od 01.01.2014 godina: <http://www.zakon.hr/z/286/Zakon-o-besplatnojpravnoj-pomo%C4%87i>*

- 1) овластени канцеларии за обезбедување примарна правна помош (ограничени на давање општа правна информација, правен совет и составување поднесоци),
- 2) организации, и
- 3) правни клиники.

Обезбедување правен совет, општа правна информација, составување на поднесоци пред управните органи, Европскиот суд за човекови права и меѓународни организации, застапување во постапки пред управните органи и правна помош во вонсудска постапка – сето ова го опфаќа примарната правна помош.

Од друга страна, пак, секундарната правна помош се обезбедува од страна на адвокати. Тука се опфаќа: застапување во судска постапка, обезбедување правен совет, составување поднесоци во судска постапка, составување поднесоци во постапки за заштита на правата на работниците пред работодавецот, ослободување од плаќање на трошоци во судска постапка, правна помош во мирно решавање на споровите, ослободување од плаќање судска такса и сл.

Соподнесување на барање до овластената канцеларија на местото на своето живеалиште или на местото каде што се наоѓа судот во кој подносителот на барањето ќе ја води постапката, се иницира секундарната правна помош. Во рок од 15 дена од денот на приемот на барањето, овластената канцеларија е должна да донесе решение за бесплатна правна помош.

Овластената канцеларија е должна да донесе решение во најкратко можно време во рамките од предвидениот рок од 15 дена, во случај ако барањето за бесплатна правна помош се однесува на итна постапка каде подносителот на барањето би можел да го изгуби правото. Во рок од 15 дена од приемот на решението, подносителот на барањето има право да поднесе жалба против тоа решение на овластената канцеларија, доколку, секако, е одбиен барањето за бесплатна правна помош. Во рок од 8 дена од приемот на жалбата, пак, Министерството за правда одлучува против жалбата. И управен спор може да се покрене против решението на Министерството.

5.5.4.2.РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА

Постапката за признавање на право на меѓународна заштита за барателите на азил и бегалците, во Словенија, пак, е пропишана со Законот за меѓународна заштита на Словенија¹⁶⁸.

Од моментот на искажување на намера за поднесување на барање на азил барателот на азил добива таканаречена информативна брошура¹⁶⁹. Оваа брошура е напишана на јазикот којшто, секако, го разбира, и оваа брошура ги содржи информациите врска со неговите обврски, правата, последиците, роковите за жалба, списокот на советници, како и списокот на невладини организации коишто се задолжени за оваа проблематика.

Како што е во согласност со Законот за општа управна постапка, Министерот, ќе му назначи советник за азил, на барателот на азил, избран од списокот на регистрирани советници. Овој советник ќе го застапува барателот во постапка за меѓународна заштита пред Управниот и Врховниот суд на Словенија, се додека не седонесекрајна одлука поврзана со неговото барање за азил¹⁷⁰.

Исто така, покрај овој закон, оваа држава има усвоено и таканаречен посебен Закон за бесплатна правна помош¹⁷¹.

Во согласност со овој закон, барателите на азил не се, да кажеме, таксативно наведени како корисници на бесплатната правна помош. Меѓутоа, тие може да се подведат во категоријата „*други лица утврдени со закон или меѓународен договор кој што ја обврзува Словенија*“¹⁷². Тоа значи дека се наведуваат како *признаени бегалци коишто влегуваат во категоријата странци со привремен или постојан престој во Словенија или лица без државјанство коишто легално престојуваат во Словенија*¹⁷³.

За да се одобри бесплатната правна помош, услов е финансиската состојба, односно приходите на тој што го поднесува барањето за бесплатна правна помош, како и на неговото семејство.

¹⁶⁸ Закон за меѓународна заштита на Република Словенија

¹⁶⁹ Член 9, Закон за меѓународна заштита на Република Словенија, достапно на: <http://www.refworld.org/pdfid/47f1fdfe2.pdf>

¹⁷⁰ Член 13, Закон за меѓународна заштита на Република Словенија

¹⁷¹ Закон за меѓународна заштита на Република Словенија бр.740-01/00-8/1

¹⁷² Член 10, Закон за меѓународна заштита на Република Словенија

¹⁷³ Членот 91 од Законот за меѓународна заштита пропишува дека одлуката со која што на барателот му се признава статус на бегалец ќе се смета за постојана дозвола за престој во Словенија од денот кога истата е донесена

Од страна на Претседателот на регионалниот суд или Претседателот на специјалниот суд во прва инстанца (надлежен орган за правна помош), се одобрува бесплатната правна помош.

Бесплатната помош се дава во вид на правно советување;

- *изготвување и составување на документи за правните факти и дејствија;*
- *советување и застапување за вонсудско решавање на спорите;*
- *советување и застапување во судски спорови во прва и втора инстанца;*
- *советување и застапување во случаи на вонредни правни лекови;*
- *советување и застапување во случаи на уставни дејствија;*
- *советување и застапување пред меѓународни судови;*
- *советување и застапување во случаи на поднесување на иницијативи за оценување на уставноста;*
- *ослободување од трошоци за судски постапки и други трошоци поврзани со постапката.*

Бесплатната правна помош се дава од страна на адвокати коишто се запишани во именикот на адвокати на Словенија или нотари коишто се регистрирани според актот за нотаријат.

5.5.5.СТАТИСТИЧКИ ПОДАТОЦИ ЗА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА И РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА ЗА 2015 И 2016 ГОДИНА

	Македонија	Хрватска	Словенија
Број на примени претставки	5		9
Исход од постапките			
Позитивно решени постапки	2		2
Негативно решени постапки			
Запрени постапки	2		1
Отфрлени / неосновани постапки			2
Постапки во тек	1		4

Извор: Канцеларија на Народниот правобранител на Република Македонија

**5.5.6.СТАТИСТИКА ЗА БАРАТЕЛИ НА АЗИЛ НА РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА, РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА И РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА ОД
БАЛКАНСКАТА ТУРА ВО 2014 ГОДИНА**

	Македонија	Хрватска	Словенија
Баратели на азил	1283	453	385
Машки баратели на азил	1108	424	292
Женски баратели на азил	175	29	93
Малолетни лица без придружба	72	10	65
Поднесени барања за азил	1283	Нема јавно достапни податоци	385
Проведени интервјуа	26	Нема јавно достапни податоци	385
Првостепена одлука	28	453	360
Статус на бегалец	11	16	12
Супсидијарна заштита	2	10	2
Друг вид заштита	Нема јавно достапни податоци	Нема јавно достапни податоци	Нема јавно достапни податоци
Одбиени, врз основа на факти	24	Нема јавно достапни податоци	51
Отфрлени	18	Нема јавно достапни податоци	49 (одлуки Даблин)
На друг начин затворени/запрени	168	Нема јавно достапни податоци	
Одлуки во втор степен	21	13161	Нема јавно достапни податоци
Позитивни одлуки во втор степен	8	862	Нема јавно достапни податоци
Позитивни одлуки во втор степен, врз основа на факти	0	Нема јавно достапни податоци	Нема јавно достапни податоци
Негативни одлуки во втор степен (отфрлени, одбиени)	13		Нема јавно достапни податоци
Одлуки во трет степен	7	Нема јавно достапни податоци	Нема јавно достапни податоци

Позитивни одлуки во трет степен	1	Нема јавно достапни податоци	Нема јавно достапни податоци
Негативни одлуки во трет степен	6	Нема јавно достапни податоци	Нема јавно достапни податоци

5.6. СТЕПЕНОТ НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ НА РМ И ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ НА ЕУ И НЕГОВОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ПРОЦЕСОТ НА ИНТЕГРАЦИЈА ВО ЕУ

Во усогласувањето на националното законодавство во областа на азилот, значаен фактор имаат меѓународните документи (*меѓународни инструменти – international instruments* е изразот којшто се користи за нив).

Од повеќе аспекти е значајно усогласувањето и правилната примена на прописите од сферата на азилот. Подобра контрола на надворешните граници на Европската унија и поголема безбедност, ќе се овозможи со усогласена и хармонизирана политика. Кога ќе се имаат предвид современите предизвици и закани кои ги вклучуваат мешаните миграциски текови, можеме да кажеме дека тоа е навистина важно.

Како еден процес којшто се случува во подолг временски период, кој преку актуелната бегалска и мигрантска криза се манифестира со многу карактеристики и предизвици, е всушност воспоставувањето единствен систем на азил.

Создавани во помирни безбедносни опкружувања, Даблин документите се покажаа како неупотребливи во услови на масовни, мешани миграциски текови. Земјите-членки на Европската унија од јужното крило, кои се на браникот на Унијата и ја сочинуваат надворешната граница на Унијата, не се во можност да се справат со барателите на азил, како прва земја на контакт.

Дополнителни причини има за тоа, кои оваа постапка ја прават, да кажеме, далеку посложена.

Како прво, тука е големиот број баратели на азил кои одлучуваат да го користат правото на азил. Како второ, крајна цел во Европа, на толку голем број баратели на азил, најчесто им е, да кажеме, Германија или некоја друга земја на Европската унија,

земја којашто има подобар стандард за живеење. Затоа, задржувањето во Република Македонија на патот до нивната дестинација е само, да речеме, поплатно задржување и консолидација до нивната цел. Како трето, иако се обврзани да постапуваат по ратификуваните меѓународни документи, властите на земјите од Европа манифестираат опортуност кога се говори за пристап до правото на азил. *За тоа говорат животните приказни на бегалците, поднесените тужби од ЕСЧП, како и статистичките показатели за бројот на иницирани предмети по кои постапуваат државните органи, од една страна и бројот на предмети по кои постапувал судот и одлуката по тие предмети*¹⁷⁴. Како четврто, не се дел од Европската унија оние земји од Западен Балкан кои се дел од географската карта на Европа. Од 1991 година, па да кажеме некаде до 2009 година, овие земји имаа виза и друга административна препрека за влез во Европската унија¹⁷⁵. Дури, последната мигрантска криза покажа дека бегалците и мигрантите во овие земји доаѓаат од земји-членки на Европската унија, и не можат овој процес добро да го организираат.

Па, така, одовде доаѓа и тоа, во 2015 година Република Македонија да одобри влез надвор од граничен премин¹⁷⁶.

Доколку гледаме од европска гледна точка, натамошната хармонизација на системот за азил во Европа ќе овозможи да се намали преместувањето на барателите на азил од една земја на Унијата во друга и поради разликата во прописите кои ја регулираат оваа материја. Овие барања од Европската унија се истакнуваат и пред земјите кои не се дел од Европската унија, но имаат кандидатски статус или ја почнале постапката за хармонизирање на легислативата. Усогласувањата на легислативата поврзано со европските директиви, треба да се смета за потреба за обезбедување механизмите за континуирано следење на стандардите за човековите права и слободи, поврзани со азилот, односно, треба да се гледа низ призмата на причините коишто ги наведовме погоре.

Во хармонизацијата со европската правна рамка кој се однесува на азилот, значајни се Директивата 2011/55/ЕЦ за минималните стандарди за одобрување привремена заштита во случај на масовен прилив на раселени лица и за мерките за промовирање заеднички напори меѓу државите-членки, во поглед на приемот на овие

¹⁷⁴ Повеќе за ова во годишните извештаи на ЕК за напредокот на земјите од регионот, во делот за азил

¹⁷⁵ За влез во Велика Британија и сега важи визниот режим, кој е обременет со гломазна и скапа постапка на администрирање

¹⁷⁶ Оваа одредба властите во Македонија ја спроведуваа од јуни 2015 година до 9 март 2016 година, кога доаѓа до затворање на зелената граница и не е дозволено минување на граничната линија

лица, Директивата 2005/85/ЕЦ за минималните стандарди во процедурата во државите-членки за одобрување и одземање на статусот бегалец и Директивата 2011/95/ЕУ, која беше преработена и дополнета, а се однесува на стандардите за квалификување на државјаните на трети земји или лица без државјанство за добивање меѓународна заштита, за добивање единствен статус на бегалците или за одобрување супсидијарна заштита, како во поглед на содржината за заштита која се гарантира и Директивата 2013/33/ЕУ со која се поставуваат стандарди за прием на барањето за меѓународна заштита.

Министерството за внатрешни работи на Република Македонија и во текот на 2016 година работеше на хармонизација на легислативата со Директивата 2013/32/ЕУ и Директивата 2013/33/ЕУ кои се однесуваат на масовен прилив и сугерираат решенија за привремена заштита. Можно решение кое го сугерираа претставниците на невладиниот сектор е поединечното постапување по секое поднесување барање, со цел објективно да се утврдат и вреднуваат поставките, пред донесување на конечната одлука.

Со овие измени во кои се интегрирани најголемиот дел од содржината на директивите на ЕУ содржани се повеќе новини. По примерот на хрватскиот Закон за азил е направена номенклатура на поими. Ова треба да ја олесни комуникацијата и прецизноста во правниот сообраќај. Поимот бегалец е одвоен од поимот лице под супсидијарна заштита. Покрај основните престанок и исклучување на правот на азил кои се содржани во постојниот Закон за азил и привремена заштита, предвидено е и правото на поништување на правото на азил, усогласено со директивите на ЕУ, а кое треба да биде нова алатка за борба против транснационалниот криминал поврзан со миграциските текови. Покрај досегашното неосновано барање, предвидена е и основата недопуштено барање (кога нема основа за страв од прогон, а барањето е поднесено заради стекнување подобри услови за живот, кога барањето стигнало од земја која е безбедна, кога барањето се заснова на смислена измама, кога лицето стигнало од безбедна трета земја, која лицето доаѓа од земја на потекло која е земја-членка на ЕУ).

На 19.04.2018 стапи на сила Законот за меѓународна и привремена заштита со кој престана да важи Законот за азил и привремена заштита.

Она што е интересно да се спомене е тоа дека за првпат, законот ја опфаќа и признава „сексуалната ориентација“ како основа за прогон и основа за барање на азил во Македонија. Законот воедно ги изостави лошите законски измени од 2016 година (имено, временското ограничување за семејно обединување и одредувањето на „трета

безбедна земја“). Законот за прв пат ја вовеле можноста за ограничување на слободата на движење на баратели на право на азил. Согласно новата мерка, на лицата кои побарале азил во Република Македонија во одредени случаи утврдени во законот може да им се ограничи слободата на движење со решение на Министерството за внатрешни работи¹⁷⁷.

Со законот се врши делумно усогласување со Директива 2011/95/EУ на Европскиот Парламент и Советот од 13 декември 2011 година за стандарди кои треба да ги исполнат лицата кои се државјани на трети земји или се лица без државјанство за да се квалификуваат како корисници на меѓународна заштита, за еднаков статус за бегалци или за лица со право на супсидијарна заштита и за содржината на дадената заштита; со Директива 2013/32/EУ на Европскиот Парламент и Советот од 26 јуни 2013 година за заедничка постапка при доделување и повлекување на меѓународната заштита; со Директива 2013/33/EУ на Европскиот Парламент и Советот од 26 јуни 2013 година за утврдување на стандарди за прием на баратели на меѓународна заштита и со Директива 2001/55 на Европскиот Парламент и Советот од 20 јули 2001 за минимум стандарди за давање на привремена заштита во случај на масовен прилив на раселени лица кои не се во можност да се вратат во нивната земја и воспоставување рамнотежа меѓу активностите на земјите членки при прием на раселени лица, како и при поднесувањето на последиците од таквите активности.

Проблематично е тоа што ја воведува можноста за ограничување на слободата на движење на барателите на азил во одредени ситуации, вклучувајќи го и постоењето на „ризик од бегство“. Имајќи ја во предвид бегалската криза и ситуацијата на терен, оваа можност за „задржување“ на барателите на азил во административен притвор може да предизвика сериозни прекршувања на правата на мигрантите и бегалците, т.е. правото на слобода на движење и правото на слобода и безбедност. Покрај тоа, постапката за задржување на барател на азил е нејасна и проблематична (одлуката не се донесува од страна на судско тело, туку од Министерството за внатрешни работи)¹⁷⁸.

Во оваа насока од страна на Македонското здружение на млади правници до уставниот суд на Р.М. поднесена е Иницијатива за оценување на уставноста на Законот, поконкретно за членовите 63 и 65 за кои се наведува дека се во спротивност со уставниот поредок на РМ и тоа со член 12 кој ја штити слободата на човекот и со член 8 алинеја 1 и 3 со кој основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со

¹⁷⁷ https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2019/05/HoTR_MAY_2018.pdf

¹⁷⁸ Ibid.

меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото се предвидени како темелни вредности на уставниот поредок¹⁷⁹.

5.7.ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПОЛИТИКАТА НА АЗИЛ

- *„Меѓународните инструменти прокламираат права за странците – барателите на азил кои се над правата и гаранциите кои ги обезбедуваат националните закони. Иако во последните години квалитетот на легислативата се подобрува, сепак постои значаен расчекор меѓу утврдените и прифатени стандарди во меѓународните документи и нивната имплементација. Оваа состојба е заедничка за сите земји од регионот, како членки на Европската унија, така и оние кои не се членки на Унијата.*
- *Промените поврзани со бегалската и миграциската криза иницираат промени во ЕУ регулативата и директивите кои, пак, имплицираат промена на националната легислатива. Овие промени се случуваат брзо и не секогаш тие се правилно балансирали помеѓу двете најчесто поларизирани вредности: правата на поединецот и безбедноста на државата (националната безбедност).*
- *Значаен број негативни одлуки во прв степен не се елаборирани доволно и причините за одбивање не се доволно објаснети во одлуката. Ова е од значење за случаи кога образложението се темели на аргументот дека барателот на азил претставува „опасност за безбедноста на државата“, каде што не се презентираат други аргументи, туку се употребува општиот израз, затскриен зад поимот доверливо.*
- *Анализата на судските одлуки направена од невладините организации вклучени во постапката за азил е дека Управниот суд одлучува само на процедуралните аспекти, без да навлезе во суштината на случајот за кој постапуваат. Се сугерира воспоставување практика во која судот ќе ја слушне и другата страна, со цел да добие подобар увид во предметот и за профилот на барателот на меѓународна заштита, како и за околностите што го натерале да ја напушти земјата на потекло. Ова*

¹⁷⁹ <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2018/05/>

ќе доведе до поактивна улога на судот, потемелно да постапување на државните институции, а судските одлуки ќе имаат корективно влијание кон странките во постапката.

- Да се подобри квалитетот на одлучување по постапките за азил, вклучително и на жалбено ниво.
- Државните институции да овозможат неселективно право на пристап до процедурите за азил, како и до заштитните механизми кои треба да вклучуваат пристап до бранител, лекар, како и можност за контакт со семејството и со претставници на дипломатско-конзуларни претставништва.
- Да се донесе Стратегијата за интеграција за бегалци и странци 2017- 2027 година.
- Да се оцени уставниста на можноста за ограничување на слободата на движење на барателите на азил во одредени ситуации, вклучувајќи го и постоењето на „ризик од бегство“. Имајќи ја во предвид бегалската криза и ситуацијата на терен, оваа можност за „задржување“ на барателите на азил во административен притвор може да предизвика сериозни прекршувања на правата на мигрантите и бегалците, т.е. правото на слобода на движење и правото на слобода и безбедност. Покрај тоа, постапката за задржување на барател на азил е нејасна и проблематична (одлуката не се донесува од страна на судско тело, туку од Министерството за внатрешни работи).
- Да се воспостават служби за повратници и да се оживее координативното тело за повратници. Треба да се воспостави механизам за враќање на нелегалните имигранти, во согласност со *acquis*.
- Да се воведат ефикасен начин на евиденција и регистрација (биометарски систем) на бегалците/мигрантите. Овој систем треба да овозможи идентификување, профилирање, откривање насилство и укажување помош на лицата на кои им е потребна.
- Да се преземат мерки за хумано прифаќање, грижа и постапување со ранливите групи во прифатните центри и во институциите за задржување.
- Да се направи поголем напор за успешно реинтегрирање на повратници, особено на најранливите како Ромите – кои опфаќаат голем дел од повратниците.

- *Да се обезбедат добри и безбедни услови за полициските службеници и за останатите државни службеници и претставници на невладините организации.*
- *Да се зајакне соработката со домашните и меѓународните невладини организации за работи поврзани со бегалците.*
- *Процесот на идентификација на барател на азил да се врши во моментот да поднесување на барањето. Задоцнетото фотографирање и земање отпечатоци резултира со задоцнето издавање документ за лична идентификација, за кое време странецот може да подлежи на санкции.*
- *Неопходна е натамошна едукација и тренинг за полициските службеници кои се вклучени во мешаните миграциски текови за работи од областа на азилот.*
- *Потребна е едукација за судии кои постапуваат по предмети од азил.*
- *Народниот правобранител активно да учествува во подобрување на грижата и условите на странците кога станува збор за меѓународната заштита. Соработката на народниот правобранител со владините и невладините организации придонесува за поквалитетен дијалог и транспарентност.¹⁸⁰*

¹⁸⁰ Заклучоците и препораките се преземени од стручната статија на д-р Трпе Стојановски, „Пристап до меѓународна и привремена заштита“ и од Извештајот на Европската унија за напредокот на Македонија за 2018 година.

ЗАКЛУЧОК

Секое истражување бара систематска разврска на темата со цел за крајна конклузија.

Со оглед на активните воени жаришта и дебалансирани региони, можеме да кажеме дека миграциската политика и азилниот правен систем, несомнено, се актуелна светска проблематика. Сами по себе, миграцијата и азилот се историски траен поим, кои низ анализите на минатото се провлекуваат до ден-денес.

Критичкиот осврт на темата објаснува силно разнишано тло на Блискиот Исток, географски предел кој се докажа како културна матрица на човештвото. Арапската пролет се докажа како катализатор на настанатите проблеми, и ерупција на низа општествени и политички кризи на национален и верски идентитет.

Резултатот на ваквите бегалски кризи се енормниот број мигранти и бегалци, луѓе кои се плашат за сопствениот живот во матичната држава и бараат прибрежиште надвор од неа. Ваквите правни институти, анализата покажа дека биле познати на национално и глобално ниво, иако целосна правна заштита почнале да уживаат по завршетокот на Втората светска војна. Меѓународните организации вистински се потрудиле да ги озаконат и правно заштитат ваквите меѓународно – правни субјекти, за што доказ постои во структурната разградба на најважниот изворен документ – Конвенцијата за заштита на бегалците и нејзиниот Протокол. Ако опфатиме една временска рамка од 100 години, преку трудот ќе забележиме дека развојот на правните нормативи е бавен и инициран единствено при фактичко соочување со бегалски кризи.

Како понов правен субјект на меѓународната сцена, Европската Унија за цел ги има најзначајните индивидуални слободи и права, како фундамент на своето постоење. Затоа, во овој труд посветено е внимание и на институтите кои ги истражуваме.

Азилот и миграциите во комунитарното право на ЕУ е доста застапено, меѓутоа и тие ја имаат тенденцијата на дополнување при конкретно соочување со проблем од оваа област.

Како афирмиран претендент за членство во Европската Унија, Република Македонија секогаш настојува во чекор да ги следи трендовите за подобрување на националното законодавство. Во првите години од своето осамостојување, нашата држава се стреми да го задржи ваквиот имиџ на „добар домаќин за бегалците“.

Забележавме дека законодавство во однос на азилот соодветствува со скоро сите држави и организации низ светот.

Притисокот кој нашата држава го имаше од страна на светската јавност, како дел од главната балканска рута на бегалците, ја наведе да згреши во постапувањето и да ги прекрши основните човекови права, загарантирани со повеќе конвенции и протоколи на меѓународно ниво. Можеби азилот е премногу сензитивна тема за вака раздразливо општество во кое живееме. Земајќи го предвид фактот на панична надградба на законот за азил и привремена заштита, со цел за ублажување на тензијата и олеснување на патот на бегалците кои транзитираат, ваквата постапка е очекувана.

Имено, целосната анализа на моето истражување докажува дека, со цел за развивање на актуелност и целовитост во постапката, меѓународното и домашно законодавство мора континуирано и безрезервно да ги усовршуваат и да ги развиваат правните рамки на третирање во однос на азилот.

Паралелно на ова, исто така неопходна е и поголема билатерална и мултилатерална соработка за намалување на бегалските кризи на минимум, кои се главни генератори на баратели на азил од ваков тип, а со тоа и намалена побарувачка на азил, во целост.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. „Како да не сме луѓе“ Полициска бруталност врз мигрантите и барателите на азил во Македонија, Human Rights Watch Report, септември, 2015
2. Бендевски, Трајан: Право на Европска Унија, Правен Факултет Јустинијан I, Скопје, 2001 година
3. Брошура - Слобода, безбедност и правда за сите, <http://europa.eu.int/comm/publications>
4. Водич низ ЕУ, Скопје, 2004 год
5. Голдсмит Л. Џек, Поснер А. Ерик, Границите на меѓународното право, Арс ЛАМИНА, 2010
6. Друзеден Жерар, Право на Европската Унија и заеднички политики, Арс ЛАМИНА, 2011
7. Европската конвенција за човековите права од 1950 г. http://www.amos.org.mk/gradenje_lokalni_kapaciteti/megunarodni5.htm
8. Европска социјална повелба на Советот на Европа од 1961 г. http://www.amos.org.mk/gradenje_lokalni_kapaciteti/megunarodni10.htm
9. Закон за азил и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 49/2003, 66/2007; 142/2008; 146/2009; 166/2012; 54/2013; 101/2015; 152/2015; 71/2016)
10. Камбовски, Владо: Меѓународно казнено право, Правен факултет “Јустинијан Први” – Скопје, Просветно дело, Скопје, 1998
11. Камбовски, В.: Правда и внатрешни работи на Европската Унија, Правен факултет “Јустинијан Први” – Скопје, Скопје, 2005
12. Камбовски, Владо, Казнено право - Општ дел, Скопје, 2004
13. Касезе Антонио, Меѓународно кривично право, Просветно дело, Скопје, 2009
14. Клековски, Сашо, Арапска пролет – Долга и независна транзиција. <http://www.megjutoa.mk/2012/08/arapska-prolet-dolga-i-neizvesna-tranzitsija/>
15. Конвенција за статусот на бегалците, 1951 <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>
16. Крег Пол, Бурка Де Грејн, Право на ЕУ: текстови, случаи и материјали, Магор, 2010
17. Марјановиќ, Ѓ., Каневчев, М., Македонско кривично право – општ дел, Скопје, 2010

18. Матовски, Н., Казнено процесно право, Правен Факултет „Јустинијан I“, Скопје, 2003
19. Меѓународен пакт за човекови права, Генерално Собрание на ООН, Резолуција 2200А (XXI), 16 Декември 1966 година
20. Министерство за труд и социјална политика на РМ., Стратегија за интеграција на странци во Република Македонија 2008 – 2015
21. Нанев, Лазар, Авторизирани предавања Европско казнено право, Универзитет Гоце Делчев – Штип
22. Петрушевска, Татјана, Авторизирани предавања Правда и Внатрешни работи, Скопје, 2007
23. Протокол за статусот на бегалците, 1967
24. Резолуција за миграциона политика на Р. Македонија 2009-2014
25. Роксин Клаус, Ахенбах Ханс, Казнено право, Арс ЛАМИНА, 2013
26. Содр Фредерик, Маргено Жан-Пјер, Адрианцимбазовина Жоел, Гутноар Аделин, Левине Мишел, Големите одлуки на Европскиот суд за човековите права, Арс ЛАМИНА, 2013
27. Стратегија за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2008 – 2015, Министерство за труд и социјална политика, Владана Република Македонија
28. Универзална декларација за правата на човекот, ООН, 1948 http://www.amos.org.mk/gradenje_lokalni_kapaciteti/megunarodni5.htm
29. УНХЦР; Поранешната југословенска Република Македонија како земја на азил: Забелешки за состојбата со барателите на азил и бегалците во поранешната југословенска Република Македонија, 2015
30. Устав на Република Македонија (бр. 08-4642/1, Скопје, 17. Ноември, 1991)
31. Хекер Б., Европско кривично право, Датапонс, Скопје, 2010