

ПРИСТАП ДО МЕЃУНАРОДНА И ПРИВРЕМЕНА ЗАШТИТА

1.04 Стручна статија

УДК: 325.254-022.326.5:341.231.14-049.65

Апстракт

Мигрантската и бегалската криза која својот врв го имаше во 2015 и 2016 година укажа на многу предизвици со кои се соочува општеството денес, а особено бегалците. Меѓународните документи и националното законодавство им посветува голема важност на човековите права, но тие се чини никогаш не биле загрозени повеќе отколку што е тоа денес. Иако меѓународните инструменти ја уредуваат материјата во врска со меѓународната и привремената заштита (правото на азил), различните национални политики и регулативи се рестриктивни кон лицата на кои им е потребна меѓународна заштита и прават нивната положба и статус да биде несигурен и тежок за решавање.

Целта на работилницата која во јуни, 2018 година се одржува во рамките на Националниот Конвент, Поглавје 24, е надлежните институции, невладиниот сектор и академската јавност да се фокусира на важноста од пристап до меѓународна и привремена заштита, низ призма на новодонесениот Закон за меѓународна и привремена заштита (Службен весник на РМ, бр. 64 од 11.4.2018 година), да се анализираат и придобивките од овој закон, кој од стручната јавност и од невладиниот сектор е оценет како чекор напред во обезбедување подобри решенија, усогласени со директивите на ЕУ, но и проверувани во праксата од бегалската криза, како и на претстојните обврски за создавање претпоставки за негово поефикасно спроведување од надлежните институции.

Клучни зборови: Меѓународна заштита, човекови права, привремена заштита, правна помош, бегалец, азил, пристап до право на азил,.

Вовед

Азил представува право на засолнување и заштита кое го бара лице кое бега од прогон и друго тешко повредување во својата земја. Дејствија кои му претходеле на азилот, во некој друг облик, биле применувани многу одамна. Првите пишувани содржини говорат за прогонетото лице кое кога ќе го пречекорело прагот во храм, се сметало дека е поштедено од натамошен прогон и нема да биде казнето. Подоцна тоа право било пренесено кај суверенот кој, во знак на милост, имал моќ да помилува и заштити лице кое било неистомоисленик и за тоа било гонето или казнувано. На овие темели во 16-иот век во правниот сообраќај се јавуваат зачетоците на дипломатскиот азил¹.

По Втората светска војна правото на азил е препознаено како едно од основните човекови права, а неговото гарантирање представува меѓународна обврска. Основен инструмент кој ја регулира оваа материја е Конвенцијата на Обединетите нации за статусот на бегалците од 1951 година.

На европско тло, после војните и распадот на Југославија на почетокот на 90-тите години од минатиот век, Европската унија посериозно му приоѓа на прашањето за создавање единствен европски систем за азил, со цел создавање интегриран пристап за азил и унапредување на процедурите за барање и одобрување азил во земјите членки и обезбедување еднакви принципи на заштита на барателите на азил и бегалците. Заради обезбедување на принципот на еднаквост, овие вредности во втората деценија од дваесет и првиот век се исправени и пред земјите од Балканот, кои се во процес на евроинтегрирање. Република Македонија, која сеуште не ги почнала преговорите со ЕУ, во смисла на отворање на поглавјата, усогласеноста на националната легислатива ќе ја остварува преку поглавјето 24 – Правда, слобода и еднаквост.

Република Македонија од својата независност на азилот му посветува значајно внимание. Уставот на Република Македонија² (чл.29) пропишува дека странците во Република

¹ Правна енциклопедија 1, 1989, Савремена администрација, Београд, стр.86 и 87

² Устав на Република Македонија (1991): со амандманите на Уставот I-XXXII. - Скопје: Службен весник на РМ, 2011. - Македонија - Устав со амандмани COBISS.MK-ID 89110026

Македонија ги уживаат слободите и правата гарантирани со Уставот, под услови утврдени со закон и меѓународни договори. Државата им гарантира право на азил на странците и на лицата без државјанство, прогонети заради демократско политичко уверување и дејствување. Екстрадиција на странец може да биде извршена само врз основа на ратификуван меѓународен договор и врз начелото на реципроцитет. Странец не може да биде екстрадиран заради политичко кривично дело. Дејствијата на тероризам не се сметаат за политички кривични дела.

Законодавството во областа на азилот континуирано се хармонизира со меѓународните инструменти и со европските директиви. Во периодот 2001-2003 година, во рамките на Пактот за стабилност – третата работна маса, Република Македонија ги користеше искуствата и експертизата на Шведска, Норвешка, Данска и Бугарија³. Овие активности продолжија во рамки на европската КАРДС програма со регионалниот АЕНЕАС проект (и овде Кралството Шведска имаше лидерска улога). Во 2003 година е донесен првиот Закон за азил и привремена заштита, кој се темели на Универзалната декларација за човекови права, Конвенцијата од 1951 и Протоколот од 1967 година, Конвенцијата против тортура и Европската конвенција за човекови права. Овие процеси, кои во Република Македонија беа понапредни и отскокнуваа во споредба со другите држави од регионот, беа препознаени, и покрај останатите реформски чекори, соодветно вреднувани со одлуката за укинување на безвизниот режим во декември, 2009 година.

Во меѓувреме, Законот за азил и привремена заштита повеќепати беше менуван. Некои од промените беа со цел негово усогласување со Директивата за азил на ЕУ и препораките на Советот на Европа (2006), измените од 2008⁴ ја промовираа супсидијарната заштита, амандманите од 2009 година ја дефинираа првата земја од принципот на азил, измените од 2012 година се однесуваа на промени во дефиницијата на барателите на азил и барањето азил. Со измените од 2015 година се воведо намерата за барање азил и со измените од 2016 година законски се дефинираше концептот на трета безбедна земја и се изменија роковите за семејно обединување. Со сите промени и интервенции во законот, читањето на текстот

³ Наведените земји го сочинуваа Country Team-от за Македонија, каде што лидерска улога имаше групата експерти од Шведска; наведено според Т.С.

⁴ За измените повеќе кај: Мартина Смилевска Кчева, Назиф Авди, Достапноста и пристапот до бесплатна правна помош за лицата баратели на азил во Република Македонија: анализа; Македонско Здружение на млади правници, Скопје, 2016, стр.11

беше тешко за разбирање и применување. Одтука, МВР иницираше изработка на нов законски текст со ново име – Закон за меѓународна и привремена заштита, кој ќе се разликува од претходните законски решенија. За неговото изготвување ангажираше европски експерт, кој заедно со домашна работна група составена од надлежните министерства, направи негово хармонизирање со Директивите на ЕУ. Новиот Закон, на чие донесување отсутствуваше транспарентна дебата со вклучување на граѓанското општество, беше усвоен од Собранието во април, 2018 година.

Со оглед дека материјата поврзана со меѓународната заштита е комплексна и е предмет на регулирање во Законот за меѓународна и привремена заштита, како основен правен акт, одредби за азилот⁵ се содржани и во Законот за општа управна постапка, Законот за управни спорови, Законот за странци, Законот за народниот правобранител, Стратегијата за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2008-2015 и Резолуцијата за миграциона политика на Република Македонија 2015-2020. Закони кои регулираат други права и обврски за лицата уживатели на правото на азил се Законот за социјална заштита, Законот за вработување и работа на странци и Законот за државјанство на Република Македонија.

Меѓународни документи кои се однесуваат на азил и нивната важност за националното законодавство

Азилот е универзална, демократска придобивка со која странецот чиј живот е загрозен може да добие меѓународна и привремена заштита во друга држава. Во меѓународни рамки одговорноста на државите за заштита на бегалците првенствено произлегува од Конвенцијата за статусот на бегалците и дополнителниот Протокол за статусот на бегалците од 1967 година. Конвенцијата претставува „основа на современото бегалско право,, (Natway, 2015-91) и сеуште е единствениот меѓународен документ кој целосно ги регулира правата и обврските на бегалците. Спроведувањето на Конвенцијата и Протоколот го надгледува УНХЦР, кој донесува меродавни толкувања на овие документи и развива меѓународни стандарди на бегалското право. Новиот Закон за меѓународна и привремена заштита (чл. 21) ја препознава важноста и улогата на УНХЦР во спроведување на

⁵ Ибид, стр, 12

политиките пропишани со меѓународните документи, што е начајно од аспект на обезбедување кредибилна постапка за лицата на кои им е потребна меѓународна и привремена заштита.

Во Европа најважен механизам за заштита на барателите на азил и бегалците е Европската Конвенција за заштита на човековите права и темелните слободи која е конститутивен инструмент на европскиот јавен поредок. Иако во оваа Конвенција правото на азил не се спомнува експлицитно, преку праксата на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) се воспоставени повеќе стандарди за заштита на барателите на азил, особено кога станува збор за испорачување и протерување на лице на кое му се заканува мачење или друго нечовечко постапување или казнување или ограничување на слободата на движење.

Досегашната практика кажува дека за спроведување на стандардите поставени од ЕСЧП во националните системи потребно е да се исполнат повеќе претпоставки, кои во овој момент не постојат. Тие претпоставки се постоење формални правила, постоење позитивен став на домашните судови кон меѓународните норми, постоење домашни правила споредливи со меѓународните, како и значаен (критичен) број домашни правници запознаени со меѓународните стандарди, кои треба да иницираат судска пракса.

Меѓународните документи ги поставуваат стандардите на кои треба да се регулира материјата за азил. Судовите, повикувајќи се на одлуки на ЕСЧП, но и со сопственото постапување создаваат пракса која може и треба да биде коректив на управните и административните органи.

Во институционална смисла внимание заслужува канцеларијата на Народниот правобранител (НП). Иако е релативно млада институција споредено со другите државни органи, улогата на Народниот правобранител во јакнењето на одговорноста, но и во подигнување на јавната свест и афирмирање на професионалните вредности се смета за значајна од неколку аспекти:

- Преку Националниот превентивен механизам НП има директен приод до општествено осетливите аспекти – лицата чија слобода е ограничена,

- НП има активна (мобилна улога) и може да дојде до информација или да постапува по известување, но и по сопствено запазување со конкретни надлежности во однос на државните институции,

- Со измените на Законот за народниот правобранител (2018) НП добива нова надлежност во утврдување на пречекорувања или злоупотреби од страна на полициските службеници.

Европски причини за усогласување на политиката на азил

Значаен фактор во усогласување на националното законодавство во сферата на миграциите имаат меѓународните документи (за нив се користи изразот меѓународни инструменти/ international instruments). Усогласувањето и правилната примена на прописите од областа на азилот е значајна од повеќе аспекти. Со усогласена, хармонизирана политика ќе се овозможи подобра контрола на надворешните граници на ЕУ и поголема безбедност, што е важно кога ќе се имаат во вид современите предизвици и закани кои ги вклучуваат и мешаните миграциски текови. Воспоставувањето единствен систем на азил е процес што се случува во подолг временски период, кој преку актуелната бегалска и мигрантска криза се манифестира со многу карактеристики и предизвици. Даблин документите кои беа создавани во други безбедносни опкружувања се покажаа неупотребливи во услови на масовни, мешани миграциски текови. Земјите членки на ЕУ од јужното крило, кои се на браникот на ЕУ и ја сочинуваат надворешната граница на ЕУ не се во можност како прва ЕУ земја на контакт да се справат со (сите) барателите на азил. За тоа има и дополнителни причини кои оваа постапка ја прават посложена. Прво, големиот број баратели на азил кои одлучуваат да го користат правото на азил (за жал, еден број од нив ги злоупотребуваат механизмите за меѓународна заштита или се злоупотребени од меѓународни криминални групи). Второ, на голем број баратели на азил крајна цел во Европа најчесто им е Германија или некоја друга земја на ЕУ, со подобар стандард за живеење, додека престојот во Македонија на патот до нивната дестинација е само поплатно задржување до нивната цел. Трето, властите на земјите од Европа (и од другите делови на светот) иако се обврзани да постапуваат по ратификуваните меѓународни документи, сепак манифестираат опортуност кога се говори за пристап до правото на азил. За тоа говорат животните приказни на бегалците, поднесените тужби до ЕСЧП, како и статистичките показатели за бројот на иницирани предмети по кои постапуваат државите органи, од една страна и бројот на

предмети по кои постапувал судот и одлуката по тие предмети⁶. Четврто, земјите од Западен Балкан, кои се дел од географската карта на Европа, сепак не се дел од ЕУ. Во претходните децении (1991-2009) овие земји се соочуваа со визна и друга административна препрека за влез во ЕУ⁷, а последната мигрантска криза покажа дека мигрантите и бегалците во овие земји доаѓаат од земји членки на ЕУ, кои поради големиот број мигранти и бегалци не се во можност квалитетно да го менаџираат овој процес. Од тука веројатно потекнува и основот Македонија, во 2015 година да одобри влез надвор од граничен премин⁸, со искажана намера за барање азил и дека во следните 72 часа лицето треба да поднесе барање за добивање азил или да ја напушти територијата на државата.

Од европска перспектива, 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 ЕУ се истакнуваат и пред земјите кои не се дел од ЕУ⁹, но имаат кандидатски статус или ја почнале постапката за хармонизирање на легислативата од поглавјето 24, а посебно се однесуваат на правото на пристап до азил, почитување на начелото за забрана за протерување и заштита на сите права на барателите на азил и бегалците. Усогласувањата на легислативата поврзано со европските директиви се гледа низ призмата на причините наведени погоре, но и како потреба за обезбедување и усогласување на механизмите за континуирано следење на стандардите за човековите права и слободи, поврзани со азилот.

Европските Директиви и новиот Закон за меѓународна и привремена заштита

Концептот на Законот за меѓународна и привремена заштита се темели на европските директиви во областа на меѓународната заштита и има за цел да го подобри концептот на безбедна трета земја и реунификација на семејството. Законот делумно е усогласен и хармонизиран со европската правна рамка. Директивата 2011/95/ЕУ од 13 декември 2011 година се однесува за стандарди кои треба да ги исполнат лицата кои се државјани на трети земји или лица без државјанство за да се квалификуваат како корисници на меѓународна

⁶ Повеќе за ова во годишните извештаи на ЕК за напредокот на земјите од регионот, во делот за азил.

⁷ За влез во Велика Британија и сега важи визниот режим, кој е обременет со напорна и скапа постапка.

⁸ 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.

⁹ Повеќе за ова „Азилни систем у Србији и европске интеграције: ка моделу усклаѓеним са европским стандардима“, Др Сања Ћопић, Мр Слободан Ћопић, Тара, мај, 2016 година, www.nst.org.rs/tara-2016.

заштита, за еднаков статус за бегалци или за лица со право на супсидијарна заштита и за содржината на дадената заштита.

Директивата 2005/85/ЕЦ за минималните стандарди во процедурата во државите членки за одобрување и одземање на статусот бегалец.

Директивата **2013/32/ЕУ** од 26 јуни 2013 година се однесува за заедничка постапка при доделување и повлекување на меѓународната заштита.

Директивата **2013/33/ЕУ** од 26 јуни 2013 година се однесува за утврдување на стандарди за прием на баратели на меѓународна заштита.

Директивата **2001/55** на Европскиот парламент и на 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.

Европската комисија констатира дека институциите и процедурите за постапување со барањата за азил се во сила, со одлучување на три нивоа. Постои и забрзана постапка за случаи на очигледно неосновани апликации¹⁰.

Сé уште не е усвоена Стратегијата за интеграција за бегалци и странци од 2017-2027 година.

Потребни се итни мерки за борба против ксенофобијата и адресирање негативни ставови на јавноста кон мигранти и бегалци.

Новиот законски текст во кој се интегрирани директивите на ЕУ во еден дел (законодавецот во образложение на Предлог законот за меѓународна и привремена заштита го употребува изразот делумно усогласување), содржи повеќе новини. Еве ги позначајните:

Направена е номенклатура на поими (член 2). Ова треба да ја олесни комуникацијата и прецизноста во правниот сообраќај.

¹⁰ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report <http://nkeu.mk/wp-content/uploads/2018/04/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report-1.pdf>

Поимот бегалец е одвоен од поимот лице под супсидијарна заштита.

За разлика од претходните поими **престанок** и **исклучување на право на азил** кои беа содржани во Законот за азил и привремена заштита, во новиот Закон постои **право на поништување на правото на азил**, усогласено со директивите на ЕУ, како нова алатка за борба против транснационалниот криминал поврзан со миграциските текови. Истовремено, ова решение упатува на потреба од поголема стручност, професионалност и етика во постапување на полицијата и другите државни институции.

Покрај досегашното **неосновано барање**, во новиот закон постои основот **недопуштено барање** (кога нема основ 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; кога лицето доаѓа од земја на потекло која е земја членка на ЕУ).

Министерството за внатрешни работи ја надградува постојната база на податоци за странци со развивање нов модул за азил, со кој ќе се подобри обработката на барањата за азил. Сепак, координацијата меѓу различните органи вклучени во процесот сè уште треба да се подобри. Времето потребно за обработка на барањата за азил е подобро и праксата на одлучување за пристап до азил веќе не е проблем. Сепак, квалитетот на донесување одлуки на постапките за азил остануваат несоодветни. Одделот за азил сè уште не е целосно екипиран. Капацитетот за проценка на основаноста на барањата за азил е сè уште слаб. Тешкотиите продолжуваат при обезбедување на толкувач за време на интервјуата со баратели на азил.

Текстот на Законот за меѓународна и привремена заштита го изготви меѓуресурска работна група, составена од претставници од Министерството за внатрешни работи и Министерство за труд и социјална политика, институции кои имаат ингеренции во постапката, но и во интеграцијата на барателите за признавање на право на азил, заедно со Канцеларијата на УНХЦР (Високиот комесаријат за бегалци на Обединети нации) во Скопје. Експертска советодавна поддршка беше обезбедена преку TAIEХ инструментот на Европската Комисија. Дополнително, законскиот текст беше доставен на мислење до Европската Комисија, а добиените предлози од таму се вградени во финалниот текст.

Законот е составен од 12 глави и тоа: 1. Општи одредби; 2. Постапка за признавање право на азил; 3. Престанок, поништување и укинување на правото на азил; 4. Исправи; 5. Правна положба; 6. Доброволно напуштање и доброволна репатријација; 7. Примена на одредби за протерување; 8. Право на привремена заштита; 9. Обработка и заштита на лични податоци; 10. Прекршочни одредби; 11. Овластување за донесување на подзаконски пропис и 12. Преодни и завршни одредби.

Во главата Општи одредби покрај предметот и поимникот се уредуваат низа институти значајни за азилот и тоа: барател на право на азил; лице со статус на бегалец; причини за исклучување на статус на бегалец; лице под супсидијарна заштита која е дополнителна доколку барателот не ги исполнува условите за статус на бегалец; причини за исклучување; принцип на невраќање; семејно обединување; прва земја на азил; безбедна трета земја; органи за признавање право на азил; улога на Високиот комесаријат за бегалци при Обединети нации во постапката за азил и правна помош.

Во тој контекст, во членот 3 е дефинирано дека правото на азил Република Македонија го дава под услови и постапка предвидени со овој закон, на следниве категории лица:

- лице со статус на бегалец (бегалец по Женевската Конвенција од 1951 и Протоколот од 1967 година (во натамошниот текст: „Женевска конвенција“) и

- лице под супсидијарна заштита

Тоа значи дека по поднесување на барање за признавање на право на азил, Секторот за азил кој ја води постапката за признавање на право на азил, утврдува дали постојат основи за да се додели на барател статус на бегалец, и доколку не постои таква можност се утврдуваат законски утврдени дополнителни причини за давање на супсидијарна заштита.

Согласно член 4 од Предлог законот барател на право на азил, е странец кој бара меѓународна заштита од Република Македонија, кој искажал намера или поднел барање за признавање на право на азил, за кое не е донесена конечна одлука во постапката за признавање право на азил. Во овој член е инкорпорирана една од забелешките на Европската комисија по Предлог законот, што значи барател на право на азил е уште во самиот момент на искажување на намера за признавање право на азил, но во рок од 72 часа

е должен да поднесе барање за признавање право на азил, во спротивно се применуваат прописите за странци. (член 25 од Предлог законот).

Една од клучните новини во Предлог законот е целосна усогласеност на причините за прогон со европските директиви. Имено, при процената на причините дека едно лице поради оправдан страв ќе биде прогонето заради својата раса, вера, националност, припадност на одредена социјална група или поради своето политичко уверување особено се земаат во предвид следните елементи за раса, вера, националност, припадност на одредена социјална група или поради своето политичко уверување. При дефинирање на поимот група е пропишано дека таа се однесува на припадност на одредена социјална група која посебно вклучува членови кои имаат заеднички природни карактеристики или заедничко потекло, кое не може да се промени, или имаат карактеристики или уверувања кои се од важност за нивниот идентитет или свест, при што не може да се присилува лицето да се откаже од нив. Таа група има јасно одвоен идентитет во државата на потекло, затоа што се смета за различна од општеството што ја опкружува. Во зависност од околностите на државата на потекло, една социјална група може да означува и група која се темели на сексуална ориентација, што е новина во законот.

Во законот се уредени причини за исклучување на статус на бегалец; причини за исклучување за лице под супсидијарна заштита која е дополнителна доколку барателот не ги исполнува условите за статус на бегалец; принцип на невраќање; семејно обединување; прва земја на азил; безбедна трета земја; органи за признавање право на азил; улога на Високиот комесаријат за бегалци при Обединети нации во постапката за азил и правна помош.

Во втората глава од законот е уредена постапката за признавање на право на азил (редовна или итна). Во предметната постапка се применуваат одредбите од Законот за општата управна постапка, освен ако со овој закон не е поинаку уредено. (член 23).

Една од клучните новини е содржана во член 25 од законот. Имено, 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 пред полициски службеник на Министерството за внатрешни работи. Полицискиот службеник

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 азил. Странецот кој искажал намера е должен да соработува и да му овозможи на полицискиот службеник да ги земе податоците. Во случај кога на странецот кој искажал намера не може да му се земат отпечатоци од прсти поради медицински и други причини, кој не ги предизвикал намерно, должен е да му овозможи на полицискиот службеник земање на отпечатоци од прсти во моментот на престанување на тие причини. Податоците за странецот кој искажал намера полициските службеници ги доставуваат до Секторот за азил. Доколку странецот не соработува со полициските службеници во обезбедување на податоците, се постапува согласно со прописите за странците. Ова значи дека лицето е барател од моментот на искажување на намерата за признавање право на азил, но полицискиот службеник има обврска да ги прибележи 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 азил.

Формално постапката за признавање право на азил, започнува од моментот на поднесување на барање за признавање право на азил. Во услови на масовни миграциски бранови, тоа најчесто е на граничната линија. Определувањето на законодавецот да се утврдат процедури во постапката, која ќе доведе до поголем ред и квалитет во евидентирањето на барателите на азил, подразбира создавање инфраструктурен, материјален, технички и персонален капацитет за спроведување на оваа одредба.

Во постапката за признавање право на азил, се проценуваат факти и околности согласно член 30 од законот. За разлика од претходно, новиот Закон на лицето барател на азил му доделува проактивна улога во која тоа мора да ги сподели сите информации, документи и докази кои ќе бидат одделно проучени и ќе имаат влијание врз донесување на конечната одлука. Од друга страна, надлежните државни институции се должни поединечно да ги разгледаат сите презентирани информации и докази, истите вкргрстено да ги проверат во базите на информации на Европ-ската канцеларија за поддршка на азилот (EASO) и

Високиот комесаријат за бегалци при Обединетите нации (УНХЦР) и релевантните меѓународни организации за човекови права, а што се однесуваат на земјата на потекло во моментот на донесување одлука по поднесеното барање, вклучувајќи ги и законите и прописите во земјата на потекло и начинот на кој истите се применуваат.

Редовната постапка за признавање на право на азил во прв степен се спроведува од страна на Секторот за азил, кој е должен одлуката да ја донесе во рок од шест месеци од денот на поднесувањето на барањето. По исклучок, постапката може да се продолжи за уште три месеци, но не подолго од девет месеци. Под оправдани причини законодавецот подразбира:

- ако треба да се утврдат сложени фактички, односно правни прашања поврзани со барањето за признавање право на азил;

- ако голем број на државјани на трети земји или лица без државјанство истовремено поднесат барање за признавање право на азил или

- ако барателот на право на азил не ги исполнува должностите утврдени во член 62 од овој закон. По исклучок рокот може да се продолжи за уште три месеци со цел потполно разгледување на барањето за признавање право на азил. Барателот на право на азил ќе биде информиран од страна на Секторот за азил за продолжувањето на рокот за донесување одлука и на негово барање ќе добие информации за причините за продолжување на постапката и рокот во кој треба да се донесе одлука.

Итната постапка се спроведува за очигледо неосновани и недопуштени барања, кои се таксативно наведени во Предлог законот, при што Секторот за азил донесува решение во рок од 15 дена од денот на поднесување на барањето за признавање право на азил. По решението, барателот има право на тужба до надлежен суд.

Во Глава III се наведени случаите кога престанува правото на азил, и во кои случаи престанува правото на азил, како и во кои случаи се поништува и укинува статус на бегалец, односно лице под супсидијарна заштита.

Глава IV се однесува на исправите кои им се даваат на барателите на право на азил, односно лица со признан статус, односно идентификациона исправа за баратели на право на азил; лична карта и патна исправа за бегалец.

Во глава V е уредена правната положба на барателите на право на азил, како и нивните обврски. Барателите на право на азил до донесување на конечна одлука во постапката за признавање право на азил имаат право на:

- престој;
- идентификациона исправа;
- слобода на движење;
- бесплатна правна помош;
- соодветно сместување и згрижување во Прифатен центар или друго место за сместување определено од Министерството за труд и социјална политика, доколку истраже потреба за истото;
- семејно единство;
- основни здравствени услуги согласно со прописите за здравственото осигурување;
- право на социјална заштита согласно со прописите за социјалната 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 Министерството за труд и социјална политика и како право на слободен пристап на пазарот на труд за барател на право на азил на кој барањето за признавање на право на азил не е донесена одлука од страна на Секторот за азил во период не подолг од 9 месеци по поднесувањето на барањето;
- пристап до достапни програми за рана интеграција и
- контакти со Високиот комесаријат за бегалци, како и невладини хуманитарни организации заради давање на правна помош во постапката за признавање право на азил.

Една од клучните законски новини (од член 63 до член 66), за која немаше расправа во јавноста, е ограничување на слободата на движење на барателите на право на азил во

исклучителни случаи, со што се врши усогласување со член 8 од Директивата на ЕУ 2013/33/ЕУ.

Во однос на правата и должностите на лицата со статус на бегалец, во член 68 е утврдено дека ако со овој или со друг закон поинаку не е определено, лицата со статус на бегалец имаат исти права и должности со државјаните на Република Македонија, со следниве исклучоци:

- немаат избирачко право;
- не можат да вршат дејност, да засноваат работен однос и да основаат здруженија на граѓани или политички партии, во случај кога со закон како услов е предвидено лицето да има државјанство на Република Македонија. Лицата со статус на бегалец можат да стекнат право на сопственост на движен и недвижен имот, да засноваат работен однос или да вршат дејност, под услови утврдени со закон со кој се регулира ова право за странците во Република Македонија.

Лице со статус на бегалец има право на сместување, социјална заштита, здравствена заштита, права од работен однос и социјално осигурување. Надлежен орган за остварување на неговото право е Министерството за труд и социјална политика (член 74).

Лице под супсидијарна заштита има право на престој, сместување, социјална и здравствена заштита.

Доброволното напуштање и доброволната репатријација е уредена во посебна глава. Во случај кога е донесено решение со кое на лицето му е одбиено, поништено, укинато или престанало правото на азил, доколку не го регулира престојот е должен доброволно да ја напушти територијата на Република Македонија. На барање на лицето на кое му е признаена меѓународна заштита во Република Македонија, како и по престанок на правото на азил во Република Македонија, Министерството за труд и социјална политика во соработка со Министерството за внатрешни работи и Високиот комесаријат за бегалци, ќе овозможат организирано доброволна репатријација на лицето во неговата земја на потекло.

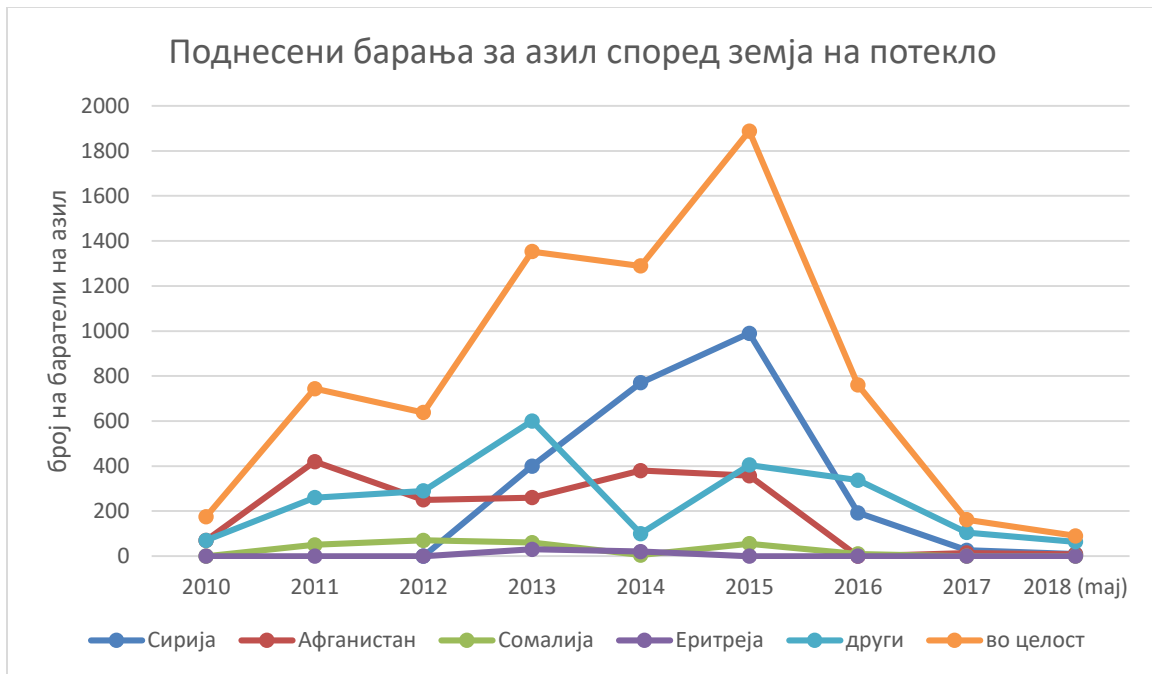
Привремената заштита е уредена во посебна глава; во случај на масовен прилив на лица кои непосредно доаѓаат од држава во која нивните животи, безбедност или слобода се загрозени со војна, граѓанска војна, окупација, внатрешен конфликт пропратен со насилство или масовно кршење на човековите права, Владата може да им даде привремена заштита.

Во креирањето на овој закон законодавецот се раководел од комплексноста на материјата, на практичните проблеми со кои се соочувале институциите кои работат на оваа материја и се обидел понудените решенија да обезбедат поголема институционална поврзаност и да резултираат со подобра практична имплементација.

Законодавецот во образложението кое му претходи на донесувањето на Законот сака да увери дека со неговото донесување е овозможено усогласување на Законот за меѓународна и привремена заштита со европското *acquis* во областа на азилот и меѓународната заштита.

Табела 1. **Поднесени Барања за одобрување право на азил** Извор: МВР на Република Македонија

Година	Поднесени барања	Лица опфатени со барањето
2012	527	527
2013	1323	1364
2014	1249	1249
2015	1578	1888
2016	603	760
2017	147	162
2018 (заклучно со мај)	69	90



Графикон бр.1: Поднесени барања за азил во Република Македонија, според земја на потекло Извор:УНХЦР, МВР

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- Меѓународните инструменти прокламираат права за странците – баратели на азил кои се над правата и гаранциите кои ги обезбедуваат националните закони. Иако во последните години националната легислатива се подобрува, сепак постои расчекор меѓу утврдените стандарди во меѓународните документи и нивната имплементација.
- Европската Комисија го следи напредокот во Република Македонија и очекува јакнење на системот за азил, особено со хармонизирање на легислативата со заеднички создадениот европски систем за азил. УНХЦР активно учествува во поддршката на процесот.
- Промените поврзани со бегалската и мигрантската криза иницира промени во ЕУ регулативата и директивите, кои пак имплицираат промена на националната легислатива. Овие промени се случуваат брзо и не секогаш тие се правилно балансираани меѓу двете, најчесто поларизирани вредности: правата на поединецот и безбедноста на државата.

- Примената на концептот на безбедна трета земја е значаен механизам кој ги поставува рамките на политиката за меѓународна и привремена заштита. Овој основ го прави речиси невозможно добивањето азил. Во оваа смисла е неопходно причината заради која лицето ја напуштило земјата на потекло или престој да се испитува само во редовна постапка и со аргументирање на неговата основаност.
- 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.
- 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 од дипломатско-конзуларни претставништва.
- Да се воведат ефикасен начин на евиденција и регистрација (биометриски систем) на мигрантите/бегалците. Овој систем треба да овозможи идентификување, профилирање, откривање насилство и укажување помош на лицата на кои таа 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 обезбедат безбедни услови за работа за полициските службеници и за останатите државни службеници и претставници на невладините организации, на граничната линија и во натамошниот процес поврзан со правото на меѓународна и привремена заштита.
- Да се зајакне соработката со домашните и меѓународните невладини организации за работи поврзани со мигрантите/бегалците.
- Државите од Балканската рута немаат заедничка статистичка рамка, која ќе биде одржлива и според која ќе може да ја следат состојбата во земјите на рутата. Подобра размена на информации ќе ја подобри соработката во оваа област.

- Новиот Закон за меѓународна и привремена заштита донесува значајни новини за чие ефикасно спроведување е неопходна итна едукација и тренинг за полициските службеници кои ќе се соочат со неговото спроведување.
- Народниот правобранител активно 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.

Литература

Предлог на Закон за меѓународна и привремена заштита, Министерство за внатрешни работи на Република Македонија (2018)

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf

Macedonia as country of Asylum, Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the Republic of Macedonia, UNHCR, August 2015

European Migration Network, EMN Annual Report on Immigration and Asylum 2015
Statistics Annex, A Synthesis of Annual Policy Reports 2015 submitted by EU Member States and Norway

Правна енциклопедија 1, 1989, Савремена администрација, Београд

An NGO Perspective on the state of asylum in the region of Southeastern Europe in 2014, Republic of Croatia, Croatian Law Centre, ISBN: 978-953-6635-07-8, Zagreb

Мартина Смилевска Кчева, Назиф Авди, Достапноста и пристапот до бесплатна правна помош за лицата баратели на азил во Република Македонија: анализа; Македонско Здружение на млади правници, Скопје, 2016

Азилни систем у Србији и европске интеграције: ка моделу усклаѓеним са европским стандардима, Др Сања Ћопић, Мр Слободан Ћопић, конференција одржана на Тара, мај, 2016 година, достапно на www.nst.org.rs/tara-2016

Работни состаноци со претставници од Канцеларијата на Народниот правобранител

ACCESS TO INTERNATIONAL AND TEMPORARY PROTECTION

1.04 Professional Article

UDK: 325.254-022.326.5:341.231.14-049.65

Summary

The migrant and refugee crisis that peaked in 2015 and 2016 has highlighted the many challenges facing society today, and especially refugees. International documents and national legislation devote great importance to human rights, but they seem to have never been threatened more than it is today. Although international instruments regulate matters related to international and interim protection (the right to asylum), different national policies and regulations are restrictive to persons in need of international protection and make their position and status unreliable and difficult to resolve.

The aim of the workshop held in June 2018 under the National Convention, Chapter 24, is to focus the competent institutions, the non-governmental sector and the academic community on the importance of access to international and temporary protection, through the prism of the newly adopted Law on International and temporary protection (Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 64 of 11 April 2018), to analyze the benefits of this law, which is assessed by the expert public and the non-governmental sector as a step forward in providing better solutions, harmonized with the directives of the EU, but also checked in the practice of the refugee crisis, as well as on the upcoming obligations to create assumptions for its more efficient implementation by the competent institutions.

Key words: International protection, human rights, temporary protection, legal aid, refugee, asylum, access to the right to asylum.

¹¹ Professor at the Faculty for Security Sciences – Skopje/ President of the Association for Criminal Law and Criminology of Macedonia